4) Une législation d'un État membre sanctionnant l'interdiction de pêcher sans autorisation dans sa zone de pêche, faite aux navires battant pavillon espagnol, par le règlement n° 1376/78 du Conseil, du 21 juin 1978, prorogeant jusqu'au 31 juillet 1978 certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne, n'est pas incompatible avec le droit communautaire.

Kutscher Pescatore Koopmans Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 14 octobre 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 10 JUILLET 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les questions préjudicielles qui ont donné lieu à la présente affaire ont été posées par la Circuit Court du Comté de Cork (Irlande) dans le cadre d'une procédure pénale pendante contre le capitaine d'un bateau de pêche espagnol, M. Burgoa. Ce dernier est accusé principalement d'avoir violé les règles irlandaises qui interdisent à toute personne à bord d'un bateau de pêche étranger de pêcher ou de tenter de pêcher tant que le bateau se trouve dans les eaux destinées par l'État à sa pêche exclusive. Le fait reproché à M. Burgoa s'est produit le 10 juillet 1978, alors que son bateau se trouvait à 20 milles au large de la côte occidentale irlandaise: donc à l'intérieur de la zone de 200 milles qui, depuis le 1er janvier 1977, constitue la zone de pêche exclusive de l'Irlande en vertu du «Mari-

1 — Traduit de l'italien.

time Jurisdiction (Exclusive Fishery Limits) Order».

Pour sa défense, l'accusé a invoqué la convention de Londres du 9 mars 1964 sur la pêche, en estimant qu'il pouvait en déduire son droit de pêcher à l'endroit où l'épisode qui lui est reproché s'est déroulé; il a soutenu la thèse que ce droit aurait été confirmé et protégé, après l'entrée de l'Irlande dans la CEE, par l'article 234 du traité de Rome. Ce fait a incité les juges irlandais à formuler les quatre demandes préjudicielles que vous connaissez, dont deux ont pour objet l'interprétation de l'article 234 cité, tandis que la troisième concerne l'applicabilité de cet article à la convention de Londres sur la pêche et que la dernière soulève le problème de la compatibilité d'une éventuelle condamnation de l'accusé avec le droit communautaire.

2. Le premier alinéa de l'article 234 établit que «les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, entre un ou plusieurs États membres d'une part et un ou plusieurs États tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du traité CEE». Cette partie de la règle est conforme au principe général du droit des traités, en matière de rapports entre deux accords successifs concernant la même matière, selon lequel les obligations et les droits créés par le premier accord restent inchangés à l'égard de tous les États qui ne participent pas au second accord. Il convient de citer à cet égard l'article 30, n° 4, b), de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités qui prévoit que «lorsque les parties au traité antérieur ne sont pas toutes parties au traité postérieur ... dans les relations entre un État partie aux deux traités et un État partie à l'un de ces traités seulement, le traité auquel les deux États sont parties régit leurs droits et obligations réciproques». Nous ajoutons que notre Cour, dans les motifs de l'arrêt du 27 février 1962 dans l'affaire 10/61, Commission/République italienne (Recueil 1962, p. 7), a notament reconnu que l'article 234 se réfère soit aux droits conférés à des États tiers par des conventions antérieures, soit aux obligations des États membres, qui correspondent logiquement à ces droits.

Dans son second alinéa, le même article dispose que «dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec le présent traité, le ou les États membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les États membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin et adoptent le cas échéant une attitude commune». Ici évidemment, le cas de l'incompatibilité entre le traité CEE et les accords antérieurs est pris en considération dans l'optique du devoir des États membres: faire tout leur possible pour observer le traité en éliminant l'incompatibilité; mais le résultat ne peut pas être assuré lorsque le consentement (par conséquent le bon vouloir) du troisième titulaire d'un droit subjectif fondé sur l'accord antérieur est nécessaire. C'est pourquoi, l'avocat général Lagrange, dans les conclusions relatives à l'affaire 10/61 précitée, a opportunément distingué cette éventualité de la situation inverse (existence d'un droit d'un État membre) en affirmant: «si l'incompatibilité concerne un droit qu'un État

membre tenait d'une convention antérieure, le «moyen approprié» est tout simplement que cet État en cause renonce à l'exercice de ce droit. Si elle concerne un droit d'un État tiers ou une obligation d'un État membre à l'égard d'un État tiers, il faudra alors recourir aux procédures nécessaires pour mettre fin régulièrement à l'incompatibilité» (Recueil 1962, p. 36).

A son tour, la Cour a montré qu'elle adopte cette argumentation en admettant, dans l'arrêt cité, le point de vue selon lequel un État, en assumant une obligation nouvelle contraire aux droits qui lui sont reconnus par un traité antérieur, renonce par ce fait même à user de ses droits dans la mesure nécessaire à l'exécution de sa nouvelle obligation (Recueil cité, p. 21).

Les juges irlandais désirent maintenant, en premier lieu, savoir si l'article 234 crée des droits et obligations pour les institutions communautaires et pour les États membres. Il nous semble qu'en référence au premier alinéa de l'article en question, on puisse parler d'une obligation des institutions communautaires de ne pas entraver l'exercice de droits ou l'exécution d'obligations des États membres, découlant de conventions antérieures qui les lient à des États tiers. En revanche, il n'est absolument pas possible de parler, toujours à propos de cet alinéa, d'une confirmation, ou d'une novation, et moins encore d'une protection ou d'une garantie communautaire, pour les obligations et les droits mentionnés des États membres envers des États tiers. Une idée de ce genre ressort des moyens de défense de l'accusé dans l'affaire au fond et est donc au nombre des hypothèses que les juges irlandais ont prises en considération sur le plan de l'interprétation. Cela rend nécessaire de souligner avec force que le premier alinéa de l'article 234 n'ajoute rien à la valeur juridique initiale des obligations et des droits résultant d'accords antérieurs entre États membres et États tiers et que ces obligations et ces droits demeurent absolument étrangers au droit communautaire. En dernière analyse, même si la disposition en question n'avait pas été insérée dans le traité, les situations juridiques préexistantes dans les rapports avec les États tiers seraient également restées inchangées.

Quant au second alinéa, en revanche, il est clair qu'il comporte une obligation pour les États membres — mettre en œuvre tous les moyens pour éliminer l'éventuelle incompatibilité des conventions antérieures par rapport au traité — accompagnée d'un engagement générique de coopération en vue du but fixé. Mais nous doutons que cet aspect de l'article intéresse les juges de renvoi.

3. Par la seconde question, le juge du fond vise à faire établir si l'article 234, ou toute autre règle du droit communautaire, «maintient ou conserve», en faveur des bénéficiaires des traités auxquels s'applique l'article 234, des droits subjectifs que les juridictions nationales des États membres doivent sauvegarder. La manière dont cette question est formulée fait supposer que la Cour irlandaise a entendu se référer à des traités suscepti-

bles de faire naître des droits subjectifs pour les individus, et que, par conséquent, en parlant de «bénéficiaires» de ces traités, elle a eu en vue les individus, plutôt que les États qui en sont les parties et les destinataires. Quoi qu'il en soit, le nœud du problème réside encore dans la fonction de l'article 234: il sert à «conserver» les effets des conventions antérieures auxquelles il se réfère, uniquement en ce sens qu'il les déclare inchangés par le traité CEE (de sorte que même les effets directs éventuels à l'égard des individus, produits par une convention antérieure, subsistent), mais en même temps il ne modifie en aucune manière la nature ou la valeur des obligations et des droits préexistants, dans les rapports avec des États tiers.

Par conséquent, il serait tout à fait impropre d'affirmer que ces obligations ou ces droits sont «protégés» par l'article 234 ou par toute autre règle communautaire; il serait hors de propos de supposer que l'article 234 impose aux États membres d'exécuter les obligations en question. Les problèmes de l'existence et du respect d'obligations de chaque État membre envers un État tiers, ou de droits individuels, dont la source est un accord passé par cet État membre avec l'État tiers avant le traité CEE (ou avant l'adhésion d'un État à la CEE) doivent être résolus par le juge national sur la base de l'interprétation de l'accord et de son ordre juridique interne: l'article 234, en tant que clause de coordination entre le traité CEE et des conventions antérieures, n'a aucune fonction de «protection» à assumer.

4. Par la troisième question, la juridiction irlandaise demande si la convention de Londres de 1964 sur la pêche est une convention du genre de celles auxquelles s'applique l'article 234 du traité de Rome, tel qu'il a été adapté à l'égard de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark par l'article 5 de l'Acte d'adhésion.

Nous avons vu que l'article 234 concerne les «conventions conclues, antérieurement à l'entrée en vigueur du traité, entre un ou plusieurs États membres d'une part et un ou plusieurs États tiers d'autre part». Selon l'article 5 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités du 22 janvier 1972, «pour les nouveaux États membres, l'article 234 du traité CEE ... est applicable, aux accords et aux conventions conclus avant l'adhésion». La condition implicite pour que l'article 234 soit applicable est en outre que la matière de la convention antérieure entre parmi celles dont s'occupe la Communauté; c'est certainement le cas pour la pêche, étant donné qu'en vertu de l'article 38, paragraphe 1, du traité, les produits de la pêche sont compris parmi les produits agricoles, soumis à la réglementation du marché commun. Il n'est donc pas douteux que la convention de Londres sur la pêche, conclue huit ans avant l'adhésion de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark à la CEE, avec la participation de tous les États membres actuels de la Communauté et de certains États tiers (y compris l'Espagne), entre dans le cadre d'application de l'article 234, tel qu'il est adapté par l'article 5 de l'Acte d'adhésion, pour tout ce qui concerne les rapports entre l'Irlande, le Royaume-Uni et le Danemark et les États tiers qui sont parties à la convention.

5. Il reste à considérer la quatrième question, par laquelle la Cour irlandaise

demande si, en l'espèce, la condamnation de l'accusé, en vertu de l'article 222A, paragraphe 1, du «Fisheries Consolidation Act» de 1959, modifié par l'article 7 du «Fisheries Amendement Act» de 1978, est incompatible avec le droit communautaire.

Si on la prend à la lettre, cette question outrepasse évidemment le cadre de la procédure réglementée par l'article 177 du traité CEE, puisqu'elle demande un contrôle de la compatibilité de règles nationales avec le droit communautaire, qui sort des compétences conférées à la Cour par cet article. Toutefois, la Cour a plus d'une fois saisi l'occasion de questions formulées de manière inexacte, pour interpréter le droit communautaire en vigueur dans la matière en discussion dans le litige sur le fond. Il est donc possible et, à notre avis, opportun d'examiner maintenant la réglementation communautaire applicable au traitement des bateaux de pêche étrangers (et en particulier espagnols) qui veulent effectuer leur travail dans des zones de pêche exclusives des États membres.

Nous commencerons par rappeler que, le 3 novembre 1976, le Conseil a adopté une série de résolutions sur la politique commune en matière de pêche et, parmi celles-ci, une résolution relative aux limites des zones de pêche, en prévoyant notamment qu'à partir du 1er janvier 1977, les États membres intéressés, par une action concertée, étendraient ces limites à 200 milles à partir de leurs côtes faisant face à la mer du Nord et à l'Atlantique septentrional. Dans la même résolution, le Conseil a établi que l'exploitation des ressources de ces zones de pêche par les bateaux de pêche des pays tiers serait réglementée par des accords entre la Communauté et les pays tiers intéressés; en conséquence, il a chargé la Commission d'engager immédiatement les négociations nécessaires, selon les directives qu'il avait données. Dans le même temps, la nécessité de parvenir à une réglementation commune pour la conservation des ressources de pêche a été soulignée et la faculté d'adopter, d'entente avec la Commission, les mesures provisoires qui paraîtraient opportunes dans l'attente de l'entrée en vigueur de la réglementation commune, a été accordée aux États membres (annexe VI de la résolution).

En effet, la Commission a accompli sa tâche de négocier avec les pays tiers; et elle est désormais parvenue à une entente avec un certain nombre d'entre eux, en signant des accords qui reconnaissent les droits des États membres dans la zone des 200 milles, et qui en même temps établissent des quotas de pêche en faveur des parties adverses. L'accord avec l'Espagne, signé le 28 octobre 1978, mais qui n'est pas encore en vigueur, prévoit notamment que chacun des contractants peut exiger que les embarcations de l'autre contractant soient munies d'une licence de pêche dans sa propre zone. Mais en attendant que cette réglementation entre en vigueur, des mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche, applicables aux navires battant pavillon de certains États tiers, ont été adoptées par le Conseil. A ce propos, il convient de citer le règlement n° 373/77 du 24 février 1977, contenant les mesures relatives aux navires espagnols, finlandais, portugais, suédois, canadiens et des États-Unis d'Amérique, et les règlements qui ont prorogé ce régime en ce qui concerne les navires espagnols; en particulier le règlement n° 1376/78 du 21 juin 1978 qui était en vigueur à l'époque des faits reprochés à M. Burgoa.

Cette réglementation se fonde sur l'idée que, pour préserver les fonds de pêche, il est nécessaire de limiter l'accès des navires de pêche de certains pays à la zone de 200 milles des côtes communautaires (voir quatrième considérant du règlement n° 373/77 cité). Elle s'articule en deux mesures essentielles: détermination des quantités de poissons (subdivisées par espèce et lieu de pêche) qui peuvent être capturées par les navires des pays tiers et contrôle de l'exercice de la pêche par un système de licences de la Commission, qui peuvent être retirées en cas d'irrégularités et d'épuisement des quantités prévues. En outre — et cela revêt une importance considérable en l'espèce — les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour assurer (dans toute la mesure du possible) l'application des règles qui fixent les quotas de capture, dans la zone de 200 milles au large des côtes bordant la mer du Nord et l'Atlantique; y compris les visites régulières des navires des pays tiers (article 4 du règlement n° 373/77 cité).

En tenant compte de ces règles du droit communautaire dérivé, on peut certainement affirmer que les États membres ayant des côtes sur la mer du Nord et sur l'Atlantique, parmi lesquels l'Irlande, ont le pouvoir de garantir par des sanctions pénales le respect des limitations mises à l'activité des bateaux de pêche des États tiers et en particulier des bateux de pêche espagnols. En l'espèce, un motif de perplexité peut être constitué par le fait que le délit reproché à M. Burgoa a été défini comme violation de règles internes irlandaises; mais en réalité la règle irlandaise en question (article 222A du «Fisheries Consolidation Act de 1959», modifié par l'article 7 du «Fisheries Amendment Act» de 1978) établit «qu'une personne à bord d'un bateau de pêche étranger ne doit pas pêcher ou tenter de pêcher lorsque le navire se trouve dans la zone exclusive de pêche de l'État à moins qu'il ne soit légalement autorisé (authorised by law) à le faire» et il ajoute que quiconque viole cette interdiction «sera coupable d'un délit». Il s'agit donc d'une règle que l'on peut estimer complémentaire par rapport à la réglementation communautaire rappelée ci-dessus, puisque l'interdiction et la menace d'une peine représentent l'exécution de l'obligation découlant de l'article 4 cité du règlement n° 373/77 (c'est-à-dire servent à garantir le respect des quotas de capture, dans la zone des 200 milles). Il est à peine nécessaire d'ajouter que, dans ces conditions, il n'est pas douteux que la condamnation de personnes qui se comportent d'une manière contraire au principe de l'exclusivité de la zone de pêche de 200 milles et de la limitation connexe de l'activité des bateaux de pêche étrangers, par la fixation de quotas de capture et le système des autorisations, est conforme au droit communautaire.

6. Au cours de cette procédure, on a discuté également de la question de la validité de la réglementation communautaire décrite précédemment, sous l'angle de son incompatibilité éventuelle avec la convention de Londres du 9 mars 1964 sur la pêche. A la vérité, une telle question n'a pas été posée par le juge du fond et cela inciterait à ne pas l'examiner; mais d'autre part, il est indéniable que ce juge s'est proposé de déterminer la valeur et le rôle de la convention de

Londres par rapport aux règles irlandaises, conformes aux règles communautaires, qui interdisent la pêche non autorisée dans la zone des 200 milles. A cette fin, il apparaît utile d'explorer la question des rapports entre la convention de Londres et le droit communautaire sous tous les aspects.

Pour affirmer l'invalidité du règlement n° 373/77 et de ceux qui l'ont prorogé ultérieurement, il suffirait que l'une ou l'autre des deux hypothèses suivantes soit exacte: ou bien que ces règlements soient en contradiction avec les règles de la convention de Londres citée et que celles-ci soient considérées comme liant la Communauté, ou bien qu'en les adoptant, le Conseil ait violé l'obligation découlant, comme nous l'avons vu, de l'article 234, alinéa 1, de ne pas faire obstacle à l'accomplissement d'engagements des États membres envers les pays tiers, résultant d'accords antérieurs. En ce qui concerne la première de ces hypothèses, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour relative aux rapports entre réglementation communautaire dérivée et obligations internationales des Communautés: en particulier, les arrêts du 12 décembre 1972 dans les affaires jointes 21 à 24/72, International Fruit (Recueil 1972, p. 1220), et du 24 octobre 1973 dans l'affaire 9/73, Schlüter (Recueil 1973, p. 1137). Dans le dispositif du premier de ces deux arrêts et dans les motifs du second (considérant 27) la Cour a précisé que «la validité, au sens de l'article 177 du traité CEE, des actes pris par les institutions ne peut être appréciée au regard d'une disposition du droit international que si cette disposition lie la Communauté et est de nature à engendrer, pour les justiciables, le droit de s'en prévaloir en justice». Par conséquent, en l'espèce, il serait nécessaire de constater — avant même l'existence d'une contradiction entre la convention de Londres et les règlements cités — le caractère obligatoire pour la Communauté et l'effet direct de cette convention pour les particuliers.

Est-il possible d'estimer que, du fait qu'elle a assumé les pouvoirs des États membres en matière de gestion des ressources dans leurs zones de pêche, la Communauté leur a succédé dans les droits et dans les obligations découlant de la convention de Londres? Pour résoudre ce problème, il faut considérer avec attention les critères admis dans la jurisprudence que nous venons de citer et en particulier dans l'arrêt du 12 décembre 1972 relatif à l'affaire International Fruit. La Cour est alors parvenue à la conclusion que la Communauté a succédé aux États membres dans les obligations du GATT non pas sur la base de la seule constatation qu'elle avait assumé des pouvoirs appartenant autrefois aux États membres dans la matière régie par l'Accord général, mais en tenant compte d'au moins quatre autres éléments décisifs: le fait que les États membres étaient déjà liés par le GATT lorsqu'ils ont conclu le traité CEE, la volonté de ces États de lier la Communauté par les obligations de l'Accord, coïncidant avec «l'adhésion de la Communauté aux buts poursuivis par le GATT» qui découle de l'article 110 du traité de Rome, l'action

effectivement menée par les institutions communautaires dans le cadre de cet accord, et la reconnaissance, par les autres parties contractantes, du transfert de pouvoirs des États membres à la Communauté (voir considérants 10 à 18). Or, aucun de ces éléments n'apparaît dans la présente affaire. La convention de Londres sur la pêche, si elle est antérieure à l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark, est postérieure à la création de la CEE; ni les États membres ni la Communauté n'ont exprimé l'intention de faire assumer par la CEE les obligations de cette convention; aucun comportement susceptible d'être considéré comme une mesure d'exécution de la convention n'a été adopté par la Communauté; aucune reconnaissance d'un rôle propre de la Communauté dans le cadre de la convention n'a été effectuée par les autres pays contractants.

Il est vrai que la comparaison entre les comportements adoptés dans le cadre du GATT et ceux qui se réfèrent à l'exécution de la convention n'est pas facile, étant donné le caractère dynamique de l'Accord général, qui représente une sorte de cadre permanent de négociations et de nouvelles ententes entre les parties; mais cela n'empêche pas que l'un au moins des éléments indiqués soit, à notre avis, essentiel dans toute hypothèse de succession de la Communauté aux États membres dans les obligations d'un accord: nous nous référons à la volonté de l'une et des autres. En l'espèce, on peut au contraire parler d'une absence manifeste de volonté de la CEE d'être liée par la convention de Londres. A cet égard, il faut noter qu'à l'époque de la conférence européenne de la pêche, qui s'est tenue à Londres de décembre 1963 à mars 1964, la CEE n'avait pas encore sa propre politique en ce domaine et que la Commission s'y était fait représenter en qualité de simple observatrice. Lorsqu'au cours de la décennie suivante, la Communauté a commencé à préciser sa propre ligne de conduite en matière de pêche, des changements profonds s'étaient déjà produits dans la situation juridique par rapport à laquelle la convention de Londres avait été élaborée. Cette dernière était fondée sur le critère d'une extension maximale des droits de pêche des États à une zone de 12 milles de leurs côtes respectives; et en conséquence, elle reconnaissait le droit exclusif de pêche de l'État côtier (et sa juridiction exclusive en matière de pêcheries) dans une zone de 6 milles à compter de la ligne de base de sa mer territoriale (article 2), tandis que, dans la zone comprise entre 6 et 12 milles, elle attribuait le droit de pêche non seulement à l'État côtier, mais également à tout autre État contractant dont les navires avaient habituellement pêché dans cette zone entre le 1er janvier 1953 et le 31 décembre 1962 (article 3). Mais au cours des années 70, sous l'impulsion des nécessités économiques des pays en voie de développement, une règle générale internationale autorisant les États à étendre leur zone de pêche exclusive jusqu'à 200 milles s'est progressivement formée puis rapidement consolidée. La Communauté a donc commencé son action concrète dans ce secteur en établisssant en 1976 (comme nous l'avons rappelé plus haut) qu'un régime de protection de la pêche était établi provisoirement dans la zone de 200 milles, dans l'attente de la conclusion d'accords avec les États tiers intéressés, qui sont destinés à se fonder sur ce nouveau critère. De cette manière, la Communauté a imposé son action en faisant

complètement abstraction de la convention de Londres, qui n'apparaissait plus apte à fournir une réglementation adéquate aux nouvelles règles du droit international de la mer.

Dans ces conditions, on doit exclure que la convention de Londres sur la pêche soit devenue obligatoire pour la Communauté. Cela rend superflu un examen de ses effets pour les particuliers et de la compatibilité de la réglementation communautaire sur la pêche avec la convention elle-même: l'hypothèse de l'invalidité de cette réglementation pour contradiction avec des règles internationales obligatoires pour la Communauté peut certainement être repoussée.

7. Examinons l'autre hypothèse d'invalidité du règlement n° 373/77 (et de ceux qui l'ont prorogé par la suite): c'est-à-dire qu'en adoptant cette réglementation le Conseil ait violé l'article 234, alinéa 1, en ne respectant pas l'obligation pour les institutions communautaires de ne pas mettre d'obstacle à l'exécution des engagements des États membres envers des pays tiers, découlant d'accords antérieurs. En l'espèce, on pourrait estimer que l'exécution par l'Irlande d'engagements envers l'Espagne découlant de la convention de Londres a été entravée dans la mesure où il apparaîtrait qu'il y a eu réellement une violation d'obligations établies par cette convention et que le respect de la réglementation communautaire était incompatible avec l'exécution desdits engagements.

La vérification de ces conditions requiert évidemment un examen des faits à la lumière de la convention de Londres et l'interprétation des règles de celle-ci. Dans ses observations, le gouvernement français a soutenu que la Cour serait incompétente pour interpréter cette convention, du moment qu'elle reste étrangère au cadre communautaire. Pour étayer cette thèse, le gouvernement français s'est référé à l'arrêt du 27 novembre 1973 dans l'affaire 130/73, Vandeweghe (Recueil 1973, p. 1329), dans lequel la Cour a affirmé qu'«elle n'est pas compétente, en vertu de l'article 177 du traité CEE, pour statuer sur l'interprétation de dispositions de droit international qui lient des États membres en dehors du cadre du droit communautaire».

Nous estimons toutefois que ce précédent n'est pas applicable à notre cas. Ici, en effet, le contenu normatif de la convention de Londres revêt la valeur d'une condition préalable de fait, dont la constatation est nécessaire pour que la Cour puisse statuer sur la question examinée; mais celle-ci a pour objet non pas l'interprétation de la convention, mais la violation supposée de l'article 234 du traité.

Cela dit, nous rappelons que, selon la thèse soutenue par l'accusé dans l'affaire principale, la convention de Londres, en conférant expressément des droits de pêche aux pêcheurs habituels (y compris les pêcheurs espagnols) dans la zone de mer comprise entre 6 et 12 milles des côtes des États contractants, constituerait la source de droits analogues au bénéfice des pêcheurs habituels à l'intérieur de la zone comprise entre 12 et 200 milles, à

partir du moment où la zone de pêche exclusive a été portée à 200 milles. Par conséquent, la pêche effectuée par M. Burgoa à 20 milles des côtes irlandaises devrait être considérée comme légitime et le fait de l'avoir accusé pour cet épisode constituerait une violation de la convention de Londres.

A notre avis, cette thèse est absolument insoutenable. En vertu de l'article 31, paragraphe 1, de la convention déjà citée sur le droit des traités, qui a codifié récemment le droit général en la matière, «un traité doit être interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but». Or, on ne peut certainement pas soutenir qu'une clause telle que l'article 3 de la convention de Londres, qui contenait une indication claire des limites de la zone de mer considérée (en termes de milles à compter de la ligne de base) et présupposait clairement l'existence d'une zone de pêche exclusive de 6 milles, fixée par l'article 2, puisse être interprétée en des termes tout à fait différents, à la suite d'un fait survenu et non prévu par les contractants lors de la conclusion (l'extension de la zone de pêche exclusive à 200 milles). D'autre part, on ne pourrait pas non plus parler d'une application par analogie de la convention à la nouvelle situation résultant de ce fait, puisque l'on sait qu'un principe général du droit international interdit de recourir à l'analogie lorsqu'il s'agit de règles conventionnelles: cela aboutirait, en effet, à outrepasser soit la lettre des accords, soit la volonté des États contractants. La vérité est que l'objet de la convention de Londres consistait — comme son bref préambule le démontre — à «définir un régime de pêche de caractère permanent» tandis que la règle coutumière apparue entretemps a bouleversé ce régime, en permettant aux États d'exercer des droits exclusifs de pêche jusqu'à 200 milles de la côte. On ne peut donc pas prétendre «adapter» la réglementation de la convention de Londres à ce changement radical du droit international général. A notre avis, il existe plutôt une raison fondée de constater que la règle coutumière en vigueur a abrogé les règles convenues à Londres en 1964.

Évidemment, s'il n'y a pas eu concrètement violation de la convention — a fortiori si celle-ci n'est plus en vigueur —, l'hypothèse que le Conseil en ait entravé le respect, violant ainsi l'article 234 du traité de Rome, s'écroule totalement. Mais nous désirons ajouter que, même si l'on estimait que la convention est encore en vigueur et si l'on admettait la thèse interprétative hardie de la défense de M. Burgoa (en reconnaissant les droits des pêcheurs habituels dans la zone comprise entre 12 et 200 milles), il faudrait également exclure la prétendue contradiction entre le régime de la convention et celui des licences de pêche, qui caractérise la réglementation communautaire. En effet, la reconnaissance des droits des pêcheurs habituels, contenue dans l'article 3 cité de la convention, doit être interprétée dans le contexte de l'acte, et donc en tenant compte de l'article 5 selon lequel les États côtiers ont la faculté d'adopter des mesures de conser-

vation des ressources de pêche, à la condition qu'il n'en résulte aucune discrimination.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, le régime communautaire des licences de pêche entre certainement dans le cadre des mesures visant à préserver les ressources de la mer. A propos de la clause de non-discrimination, nous observons que, même si les bateaux de pêche des États membres n'ont pas besoin de licence pour pouvoir pêcher dans la zone en question, ils sont également soumis lors du débarquement à un contrôle de leur activité de capture, toujours afin d'éviter l'épuisement excessif des ressources de pêche. Il est manifeste que cette méthode de contrôle ne pourrait pas être employée à l'égard des bateaux de pêche des États tiers qui débarquent normalement les résultats de la capture dans un port de leur pays. Enfin, on ne doit pas oublier que le caractère spécial de ce traitement est permis par l'article 10 de la convention qui prévoit qu'aucune disposition de cet acte ne peut faire obstacle au maintien ou à l'institution d'un régime particulier en matière de pêche entre les États membres de la Communauté économique européenne et ceux qui leur sont associés.

8. Il reste à discuter un dernier argument allégué par la défense de M. Burgoa: à savoir que la reconnaissance de droits de pêche aux pêcheurs habituels découlerait d'un principe de droit international généralement reconnu, dont le respect s'imposerait également à la Communauté et qui prévaudrait sur toute réglementation différente.

Il nous semble que le contenu d'un tel principe n'a pas du tout été clarifié. En réalité, le concept de «pêcheur habituel» est très imprécis; nous avons vu que la convention de Londres le définit par référence à une période bien délimitée, choisie en vue des fins propres de cette convention («bateaux de pêche qui ont habituellement pêché dans cette zone de mer entre le 1er janvier 1953 et le 31 décembre 1962»). Les droits historiques des États, reconnus sur la base d'autres conditions et dans des contextes différents (mais de toute manière ni perpétuels ni immuables), sont une tout autre chose. Le sort des pêcheurs habituels en question dépend du résultat des négociations entre les États; le point n'est pas réglé par des règles internationales générales. D'ailleurs, il serait d'autant plus difficile de tirer des éléments de la pratique des États que celle (éventuellement) suivie avant l'extension de la zone exclusive à 200 milles ne peut pas être utilisée comme preuve d'une règle «adaptable» à la nouvelle situation juridique déterminée par cette extension.

Les États intéressés peuvent certainement chercher, dans les négociations internationales, à obtenir que certaines situations traditionnnelles soient protégées dans le cadre également du nouveau régime de la pêche; mais cela pourra exiger l'introduction de règles nouvelles (n'oublions pas que, dans le cas d'espèce, il s'agirait de reconnaître aux pêcheurs habituels le droit de pêche non plus entre 6 et 12 milles de la côte, mais entre 12 et 200 milles, donc dans une zone de mer beaucoup plus large!). D'autre part, rien n'empêche que, compte tenu des termes

différents dans lesquels se pose aujourd'hui la nécessité de conserver les ressources de la pêche, l'accès à la zone des 200 milles puisse être limité de manière éventuellement plus rigoureuse que ne le prévoyait la convention de Londres pour la zone de 6 à 12 milles. En tout cas, parler d'un droit des pêcheurs traditionnels au maintien pur et simple du «status quo ante» n'aurait aucun sens.

Les comportements adoptés par de très nombreux États confirment cette opinion. A la suite de l'affirmation de la règle des 200 milles, les conflits d'intérêts qui en sont résultés entre chaque État côtier et les autres pays, dont les bateaux de pêche fréquentaient habituellement la zone de mer limitrophe, ont été généralement réglés par la conclusion d'accords bilatéraux. Dans ces accords, l'État côtier, compte tenu de la situation préexistante et des intérêts des pêcheurs habituels fréquentant la zone, leur reconnaît pendant une certaine période la possibilité de continuer à pêcher dans sa propre zone exclusive, en la limitant toutefois en général aux catégories de poissons habituellement capturés dans le passé et en établissant souvent aussi des restrictions quantitatives. Cette limitation dans le temps concourt à démontrer que les États intéressés n'ont pas estimé qu'il existe en droit international un principe général en vertu duquel les pêcheurs traditionnels d'une zone déterminée auraient le droit d'y continuer leur activité habituelle. Par les accords en question, les États côtiers ont simplement consenti à atténuer les répercussions économiques négatives qui pouvaient se produire, pour les pêcheurs habituels d'autres pays dans la zone de mer sur laquelle ils ont étendu leur souveraineté, à la suite du brusque passage de la zone de mer considérée du statut de haute mer à celui de zone de pêche exclusive de l'État côtier. De leur côté, les États intéressés à préserver les possibilités de pêche pour leurs bateaux de pêche dans les zones de mer habituelles n'ont pas estimé pouvoir invoquer un principe général de droit international qui garantisse leurs droits; autrement, ils ne se seraient pas contentés d'une reconnaissance temporaire de la faculté de pêche dans la zone des 200 milles, avec la perspective de ne pas pouvoir en obtenir la prorogation sans assurer une contrepartie adéquate à l'État côtier.

Le comportement de l'Espagne, lui aussi, paraît conforme à cette interprétation. Comme le relève la Commission, au cours des négociations entre la Communauté et l'Espagne, qui ont suivi l'annonce de la proposition de la Communauté d'instituer une zone de pêche de 200 milles à partir du 1er janvier 1977, le gouvernement espagnol n'a jamais réclamé des droits pour ses bateaux de pêche dans la zone comprise au-delà des 12 milles de la ligne de base. D'ailleurs, il résulte (d'un document de la FAO produit en annexe au mémoire de la Commission) qu'à partir de 1978, l'Espagne, elle aussi, a étendu sa zone exclusive à 200 milles des ses côtes, suivant en cela la grande majorité des autres États côtiers.

9. Pour les raisons exposées jusqu'ici, nous concluons en vous proposant de déclarer, en réponse aux questions préjudicielles qui vous ont été adressées par la Circuit Court du comté de Cork par ordonnance du 7 décembre 1979, que:

1. Il découle de l'article 234 du traité CEE que les institutions communautaires sont tenues de ne pas entraver l'exécution des obligations et la jouissance des droits dont les États membres sont titulaires, à l'égard d'États tiers, sur la base d'accords internationaux conclus avant l'entrée en vigueur du traité; et que les États membres ont l'obligation d'adopter toutes les mesures appropriées pour éliminer les incompatibilités éventuelles entre ces accords et le traité lui-même.

2. L'article 234 du traité CEE n'a pas pour fonction de protéger les droits des parties ou des bénéficiaires des accords antérieurs auxquels il se réfère; il se limite à déclarer, conformément d'ailleurs à un principe général du droit international, que le traité ne porte pas atteinte à ces droits.

3. La convention de Londres de 1964 sur la pêche entre parmi les conventions visées par l'article 234 du traité CEE, tel qu'il a été adapté à l'égard de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark par l'article 5 de l'Acte d'adhésion.

4. Conformément au règlement n° 373/77 du Conseil du 24 février 1977 et aux règlements qui l'ont prorogé par la suite, qui fixent des quotas de pêche pour les bateaux de pêche espagnols dans la zone de mer s'étendant jusqu'à 200 milles au large des côtes des États membres sur la mer du Nord et sur l'Atlantique et qui subordonnent leur pratique de la pêche à une autorisation de la Commission, les autorités irlandaises ont le pouvoir d'appliquer des sanctions pénales contre des personnes pêchant sans autorisation à bord de ces bateaux.

5. Il n'existe pas de motifs d'invalidité du règlement n° 373/77 cité du Conseil du 24 février 1977 et des règlements qui l'ont prorogé par la suite, y compris, en particulier, le règlement n° 1376/78 du 21 juin 1980.