CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 12 FÉVRIER 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Après les affaires 141/78 (République française/Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, arrêt du 4 octobre 1979, Recueil 1979, p. 2923) et 32/79 (Commission des Communautés européennes/Royaume-Uni, arrêt du 10 juillet 1980), c'est la troisième fois que la Cour doit examiner le grief fait au Royaume-Uni d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en prenant des mesures unilatérales dans le secteur de la pêche maritime.

Comme les dispositions pertinentes du droit communautaire qui sont à la base de l'ensemble de la politique communautaire dans le secteur de la pêche ont été exposées en détail tant dans les affaires mentionnées qu'également dans les affaires jointes 3, 4 et 6/76 (Cornelis Kramer et autres, arrêt du 14 juillet 1976, Recueil 1976, p. 1279) et dans l'affaire 61/77 (Commission/Irlande, arrêt du 16 février 1978, Recueil 1978, p. 417), nous pouvons estimer qu'elles sont connues et nous nous permettons de renvoyer pour plus de précisions aux exposés des faits qui y figurent.

En ce qui concerne la situation juridique à l'origine du litige, le cas d'espèce ne se distingue des affaires jugées jusqu'à présent que par le fait que, comme la Cour a dit pour droit dans son arrêt dans les affaires 185 à 204/78 (procédure pénale contre l'entreprise J. van Dam en Zonen et autres, arrêt du 3 juillet 1979, Recueil 1979, p. 2345), le délai prévu à l'article 102 de l'acte du 22 janvier 1972 relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités (ci-dessous dénommé «acte d'adhésion») a expiré le 31 décembre 1978.

Étant donné que le Conseil, comme on sait, n'a pas réussi à déterminer dans ce délai les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques de la mer, il a arrêté le 19 décembre 1978, une décision «fondée sur les traités, relative aux activités de pêche exercées dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres, à titre provisoire, dans l'attente de l'adoption de mesures communautaires définitives», portant des mesures intérimaires applicables du 1er janvier au 31 mars 1979. A l'issue de cette période, des mesures intérimaires correspondantes, libellées pour l'essentiel dans les mêmes termes, ont été arrêtées par décisions du Conseil 79/383, du 9 avril 1979 (JO L 93, du 12 avril 1979, p. 40), 79/590, du 25 juin 1979 (JO L 161, du 29 juin 1979, p. 46) ainsi que 79/905, du 29 octobre 1979 (JO L 277, du 6 novembre 1979, p. 10).

Les mesures intérimaires arrêtées le 25 juin 1979 et qui s'appliquent au cas d'espèce, sont les suivantes:

«Le Conseil a l'intention de parvenir le plus tôt possible en 1979 à un accord sur des mesures communautaires de conservation et de gestion des ressources de pêche et les questions connexes. Dans l'attente de sa décision en la matière et vu l'article 102 de l'acte d'adhésion ainsi que la nécessité de protéger les

1 — Traduit de l'allemand.

ressources biologiques et de maintenir les relations adéquates avec les pays tiers en matière de pêche, le Conseil a adopté, le 19 décembre 1978 et le 9 avril 1979, des mesures intérimaires qui ont été respectivement en vigueur du 1er janvier au 31 mars 1979 et du 1er avril au 30 juin 1979. A la suite de celles-ci, le Conseil adopte les mesures intérimaires suivantes qui sont applicables à compter du 1er juillet 1979 jusqu'à ce que le Conseil soit parvenu à un accord définitif et au plus tard jusqu'au 31 octobre 1979.

1. Les États membres exercent leurs activités de pêche de telle sorte que les prises effectuées par leurs navires au cours de la période intérimaire tiennent compte des captures totales admissibles (TAC) soumises par la Commission au Conseil dans ses communications du 23 novembre 1978 et du 16 février 1979 et de la partie des TAC qui a été attribuée aux pays tiers dans le cadre des accords et des arrangements conclus avec eux par la Communauté. Les captures effectuées au cours de la période intérimaire seront imputées sur les quantités que le Conseil décidera finalement d'allouer pour 1979.

2. En ce qui concerne les mesures techniques de conservation et de contrôle des ressources de pêche, les États membres appliquent les mêmes mesures que celles qu'ils appliquaient au 3 novembre 1976, ainsi que d'autres mesures prises conformément aux procédures et aux critères de l'annexe VI de la résolution du Conseil du 3 novembre 1976.»

Dès avant la date de cette décision, le gouvernement du Royaume-Uni avait fait savoir à la Commission, dans une lettre du 21 mars 1979, qu'en l'absence d'une réglementation communautaire, il avait l'intention de prendre différentes mesures nationales dans le secteur de la pêche maritime avec effet au 1er juin de la même année. Pour l'essentiel, le gouvernement du Royaume-Uni envisageait d'augmenter, dans certaines zones de pêche, le maillage des filets pour la pêche au poisson blanc et pour la pêche à la langoustine, de fixer une taille minimale de capture pour certaines espèces de poissons et pour la langoustine ainsi que de déterminer un pourcentage maximum toléré de prises accessoires dans la pêche à la langoustine.

Après une correspondance volumineuse et plusieurs consultations, le gouvernement du Royaume-Uni a finalement soumis officiellement à la Commission, le 19 juin 1979, cinq projets d'actes réglementaires dans le secteur de la pêche maritime, qui devaient entrer en vigueur le 1er juillet 1979 en dépit des objections de la Commission. Il s'agissait à cet égard des actes suivants, pour le détail desquels nous nous permettons de renvoyer au rapport d'audience:

1. le Fishing Nets (North East Atlantic) (Variation) Order 1979, Statutory Instrument No 744,

2. le Immature Sea Fish Order 1979, Statutory Instrument No 741,

3. le Immature Nephrops Order 1979, Statutory Instrument No 742,

4. le Nephrops Tails (Restriction on Landing) Order 1979, Statutory Instrument No 743, ainsi que

5. le Sea Fish (Minimum Size) Order (Northern Ireland) 1979, remplacé par le Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979, Statutory Rules of Northern Ireland No 235, notifié à la Commission le 29 juin 1979.

De plus, la Commission a été officiellement informée des difficultés résultant

du régime de licences et d'autres mesures pour la pêche au hareng dans les eaux de l'île de Man et du nord de la mer d'Irlande. Les mesures mentionnées sont fondées sur le Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, Statutory Instrument No 1388, et le Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, Statutory Instrument No 1389, qui ont déjà fait l'objet de l'affaire 32/79.

Après un nouvel échange de lettres et plusieurs consultations, la Commission a entamé par lettre du 6 juillet 1979 la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE à l'égard du Royaume-Uni; elle a constaté qu'en adoptant sans l'accord de la Commission et sans consultation et coopération avec celle-ci les mesures en cause en matière de pêche qui, au demeurant, ne sont pas non plus compatibles avec le droit communautaire du point de vue de leur contenu, le Royaume-Uni avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE. Le gouvernement du Royaume-Uni a réfuté ce grief par lettre du 31 juillet 1979. La-dessus, le 3 août 1979, la Commission a émis un avis motivé conformément à l'article 169, alinéa 1, du traité CEE dans lequel elle invitait le gouvernement du Royaume-Uni à prendre dans un délai de quarante-cinq jours les mesures nécessaires pour mettre fin aux infractions au droit communautaire qui y étaient décrites. Simultanément, la Commission se réservait le droit de prendre définitivement position, à bref délai, sur le régime de la pêche au hareng dans les eaux de l'île de Man et du nord de la mer d'Irlande. Après de nouveaux pourparlers, la Commission a émis, le 2 octobre 1979, un deuxième avis motivé dans lequel le gouvernement du Royaume-Uni était invité à mettre fin aux limitations de la pêche au hareng dans les eaux de l'île de Man et du nord de la mer d'Irlande, incompatibles avec le droit communautaire.

Comme le Royaume-Uni ne s'est pas plié aux exigences mentionnées, la Commission a saisi la Cour de justice le 13 novembre 1979 en vertu de l'article 169, paragraphe 2, du traité CEE et lui a demandé de constater qu'en adoptant et en appliquant, au cours de l'année 1979, les mesures décrites, le Royaume-Uni avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu du traité CEE et de la résolution de La Haye. En outre, elle a demandé que le Royaume-Uni soit condamné aux dépens.

Sur ce litige dans lequel la République française et l'Irlande sont intervenues à l'appui des conclusions de la Commission, notre position sera la suivante.

I — De l'avis de toutes les parties à la procédure, le Royaume-Uni a manqué à plusieurs égards aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

1. La Commission soutient en premier lieu que, depuis la fin du délai transitoire prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion, c'est-à-dire depuis le 1er janvier 1979, le Royaume-Uni ne jouit plus d'une compétence autonome pour adopter des mesures de conservation nationales en matière de pêche maritime dans les eaux relevant de sa juridiction et qu'en conséquence de telles mesures ne pouvaient être adoptées qu'après approbation préalable des autorités communautaires. Même si on estimait qu'à l'issue du délai en cause les États membres avaient gardé

la compétence d'adopter des mesures de conservation appropriées parce que la Communauté n'avait pas fait usage de son habilitation, le gouvernement du Royaume-Uni n'aurait pu exercer cette compétence que dans l'esprit de l'article 5 du traité CEE, c'est-à-dire en étroite collaboration et avec l'approbation des autorités communautaires. Pour le cas où la Cour de justice ne suivrait pas ce raisonnement, la Commission voudrait en outre faire constater que les mesures adoptées par le Royaume-Uni ne sont pas non plus compatibles avec les exigences du droit communautaire du point de vue de la procédure et, même si c'est dans une moindre mesure, du point de vue du fond.

2. Le gouvernement de la République française estime qu'à l'issue du délai transitoire les États membres ne sont plus en aucun cas habilités à adopter des mesures de conservation unilatérales dans le secteur de la pêche maritime. Pour le cas où la Cour de justice n'accepterait pas ce point de vue, il conviendrait pour le moins de constater que la mesure prise par le Royaume-Uni et tendant à augmenter le maillage des filets pour la pêche à la langoustine était prématurée, inutile, exagérée et discriminatoire.

3. Le gouvernement d'Irlande fait observer que les mesures contestées n'ont pas été adoptées conformément aux obligations que la résolution de la Haye impose aux États membres et que l'application des mesures de pêche dans les eaux de l'île de Man et du nord de la mer d'Irlande sont discriminatoires à l'égard de l'Irlande.

4. Pour sa défense, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir, pour l'essentiel, que tant que la Communauté n'a pas exercé ses compétences, les États membres sont restés habilités à prendre des mesures nationales dans le secteur de la pêche maritime même à l'issue du délai transitoire prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion et que de telles mesures ne sont en conséquence pas soumises à l'accord de la Commission. Enfin et surtout, il soutient que les mesures contestées ont été adoptées conformément aux dispositions pertinentes du droit communautaire.

II — Il ressort clairement de ces arguments que la question qu'il convient d'examiner en premier lieu est celle de savoir si et, le cas échéant, dans quelles conditions le Royaume-Uni était habilité à prendre les mesures en cause, même après la fin du délai prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion.

1. Lors de la discussion de cette question, il convient de ne pas oublier que, comme la Commission et le gouvernement français l'ont également souligné à juste titre, il ressort clairement de la jurisprudence actuelle de la Cour de justice en matière de politique commune dans le secteur de la pêche qu'à l'issue du délai transitoire prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion, la Communauté est en principe seule compétente pour adopter des mesures de conservation dans le secteur de la pêche maritime. En particulier la circonstance que les faits qui sont à la base du litige se sont produits alors que le délai transitoire en cause n'était pas encore expiré n'infirme pas non plus cette constatation.

C'est ainsi que la Cour de justice a toujours souligné que la politique

commune de la pêche est fondée sur l'article 3, littera d, et les articles 38 et suivants relatifs à l'agriculture, y compris l'annexe II du traité qui inclut la pêche dans la politique agricole commune. Dans les arrêts cités, en particulier dans les affaires Kramer (affaires 3, 4 et 6/76), République française/Royaume-Uni (affaire 141/78) et Commission/Royaume-Uni (affaire 32/79), la Cour a encore considéré qu'en vertu des obligations découlant tant du traité CEE que de l'acte d'adhésion, la Communauté est compétente pour adopter des mesures de conservation pour le secteur de la pêche dans les eaux relevant de la juridiction des États membres.

Après l'adhésion des nouveaux États membres, l'article 102 de l'acte d'adhésion a expressément *confirmé* que les mesures de conservation tombent dans le domaine de compétence de la Communauté, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence citée, en particulier des arrêts Kramer (affaires 3, 4 et 6/76) et van Dam (affaire 185 à 204/78). Le fait que cette disposition n'est pas une *habilitation*, et à cet égard toutes les parties au litige semblent d'accord, ressort de même clairement du dernier arrêt rendu dans l'affaire Commission/Royaume-Uni (32/79) dans lequel la Cour de justice a constaté que «l'article 102 de l'acte d'adhésion a reconnu que la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques de la mer font partie de cette politique en donnant au Conseil le *mandat* de prendre, sur proposition de la Commission, les mesures appropriées à cette fin, dans un délai déterminé». Dans l'interprétation de la Cour, cet article a pour objet d'*ouvrir*, «à la suite d'un accroissement considérable du domaine maritime en conséquence de l'élargissement de la Communauté, *une nouvelle période transitoire* à l'intérieur de laquelle le Conseil était appelé à instituer les mesures de conservation nécessaires». Comme il ressort de l'arrêt Kramer, la disposition en cause était destinée à permettre une solution globale du problème de la protection des fonds halieutiques et de la conservation des ressources biologiques de la mer avec une participation des nouveaux États membres qui, par leur situation géographique, avaient un intérêt plus important dans le secteur de la pêche.

Se fondant sur les considérations mentionnées, la Cour de justice a ensuite souligné à plusieurs reprises que dans la mesure où la Communauté fait usage de ses compétences, les dispositions qu'elle adopte excluent toute mesure divergente des États membres. Par contre, «*aussi longtemps que court le délai transitoire fixé par l'article 102 de l'acte d'adhésion* et que la Communauté n'a pas encore exercé pleinement sa compétence en la matière», il devait être permis aux États membres «de prendre, dans un cadre national, les mesures de conservation appropriées, sans préjudice toutefois des obligations de coopération résultant pour eux du traité, et notamment de son article 5» (voir arrêt dans l'affaire 32/79, du 10 juillet 1980, dixième attendu).

Le fait que la compétence concurrente ainsi décrite existant entre la Communauté et les États membres pour prendre des mesures conservatoires dans le secteur de la pêche maritime ne valait que durant le délai transitoire prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion ressort de même clairement de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Kramer, dans lequel il est expressément souligné que cette *compétence* des États membres n'a qu'un *caractère transitoire*, ce qui résulte de ce qu'elle prendra fin au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion. De même, dans l'affaire van Dam (affaires 185 à 204/78) dans laquelle le

litige au principal concernait la compatibilité de mesures de conservation nationales avec le droit communautaire, la Cour de justice, partant de ce raisonnement, a dit pour droit que des mesures comme celles qui forment l'objet des dispositions nationales dont la juridiction de renvoi était saisie relevaient, *à l'époque considérée*, de la compétence des États membres.

Ces exemples montrent que l'article 102 de l'acte d'adhésion n'a pas seulement pour objet, comme le gouvernement du Royaume-Uni le prétend, de mettre à la charge du Conseil une obligation d'agir, mais qu'il vise en outre à mettre définitivement fin à la compétence temporairement conférée aux États membres, dans les conditions décrites, à l'issue du délai transitoire.

Le fait que la compétence des États membres n'existait qu'à titre exceptionnel au plus tard jusqu'au 31 décembre 1978 ressort d'ailleurs également de la résolution prise par le Conseil le 3 novembre 1976, connue sous la dénomination «annexe VI à la résolution de La Haye», sur proposition de la Commission, eu égard aux difficultés qui faisaient obstacle à l'introduction d'une politique commune pour la conservation des fonds dans le délai imparti. Après avoir observé qu'en principe les États membres ne prendraient pas de mesures *unilatérales* de conservation des ressources avant la mise en application de mesures communautaires, le Conseil a *reconnu*, comme il est dit dans l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Commission contre Irlande (61/77) que «de telles mesures pourraient être adoptées, *à titre intérimaire*, dans le cas où des mesures communautaires n'auraient pas été arrêtées en temps utile».

2. Maintenant se pose encore la question de savoir si *après le 31 décembre 1978* il était tout à fait interdit aux États membres de prendre des mesures de conservation après que le Conseil n'eut pas rempli l'obligation qui lui incombait au titre de l'article 102 de l'acte d'adhésion par suite du manque d'unanimité.

Estimant à bon droit que l'effet de l'annexe VI de la résolution de La Haye était limité au délai transitoire, le Conseil a arrêté une première décision le 19 décembre 1978, prenant effet au 1er janvier 1979, qui a été renouvelée à plusieurs reprises et dont le point 2 prévoit qu'«en ce qui concerne les mesures techniques de conservation et de contrôle des ressources de pêche, les États membres appliquent les mêmes mesures que celles qu'ils appliquaient au 3 novembre 1976, ainsi que d'autres mesures prises conformément aux procédures et aux critères de l'annexe VI de la résolution du Conseil du 3 novembre 1976».

Le point de savoir si le Royaume-Uni a agi dans le cadre de sa compétence en adoptant les mesures contestées après la fin du délai transitoire prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion dépend de l'interprétation de ces dispositions.

Le gouvernement britannique qui ne veut voir dans l'article 102 de l'acte d'adhésion qu'une obligation du Conseil d'agir en matière de conservation des ressources biologiques de la mer se fonde sur le fait que, même à l'issue du délai prévu dans cette disposition, les États membres ont gardé leur compétence pour prendre des mesures de conservation en la matière. En conséquence, il ne veut voir dans les décisions intérimaires mentionnées du Conseil qu'un renvoi à l'annexe VI de la résolution de La Haye et à la résolution du Conseil du 31 janvier 1978. Dès lors, tant que le

Conseil n'a pas agi, les États membres auraient encore compétence pour adopter des mesures unilatérales pour la conservation des fonds de pêche, même après la fin du délai prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion et, pour l'exercer, ils devraient seulement tenir compte des critères établis dans les résolutions en question. C'est pourquoi, du point de vue de la procédure, les États membres ne devraient que rechercher l'approbation de la Commission, qui doit toujours être consultée.

Or, l'esprit et l'objectif de l'article 102 de l'acte d'adhésion qui, comme nous l'avons dit, étaient de ne conférer aux États membres une compétence pour adopter des mesures en matière de pêche que durant un délai transitoire, exactement délimité, vont à eux seuls à l'encontre de cette interprétation. Comme la Commission et le gouvernement français l'ont observé à juste titre, les États membres ont en tout cas perdu leur compétence autonome pour adopter de telles mesures à l'issue du délai transitoire, indépendamment de la question de savoir si la Communauté a oui ou non exercé sa compétence après la fin du délai transitoire.

Après avoir refusé de voir dans les décisions intérimaires une rétrocession des compétences de la Communauté aux États membres, le gouvernement français, se fondant sur ce raisonnement, aboutit ainsi à la conclusion que ces décisions pouvaient seulement avoir pour objectif de fixer les mesures de conservation adoptées *avant* l'issue du délai transitoire pour éviter un vide juridique. Selon le gouvernement français, cela découle du fait qu'il est expressément fait mention de l'obligation des États membres de n'appliquer, après le 1er janvier 1979, que les mesures qui étaient en vigueur au 3 novembre 1976, date de l'annexe VI de la résolution de La Haye, ou qui ont été adoptées conformément à cette annexe. Parmi ces dernières mesures ne peuvent donc que figurer des mesures qui ont été adoptées avant le 31 décembre 1978, puisque la disposition mentionne expressément les mesures prises, c'est-à-dire qui se situent dans le passé, d'une part, et puisque l'annexe VI a cessé de produire ses effets à l'issue du délai transitoire, d'autre part.

Pour l'appréciation de cette argumentation, il convient, selon nous, de se ranger à l'avis du gouvernement français pour autant qu'il estime que les décisions en cause ne constituent pas une rétrocession *intégrale* de compétences communautaires aux États membres en ce sens que ceux-ci se seraient vu conférer de nouveau une compétence *autonome* en matière de politique de la pêche. Il convient plutôt d'observer qu'en principe, comme la Cour de justice l'a déclaré dans l'affaire Commission/République française (affaire 7/71, arrêt du 14 décembre 1971, Recueil 1971, p. 1003), les pouvoirs issus d'une limitation de compétences des États membres ou d'un transfert d'attributions à la Communauté ne peuvent être retirés et retomber dans le domaine de compétence des États membres qu'en vertu d'une *disposition expresse du traité.*

De plus, comme la Cour de justice l'a constaté entre autres dans les affaires 80 et 81/77 (Société Les Commissionnaires Réunis/Receveur des douanes et Sàrl Les Fils de Henri Ramel/Receveur des douanes, arrêt du 20 avril 1978, Recueil 1978, p. 927), toute exception à un principe fondamental du marché commun doit être clairement prévue. Comme le gouvernement français l'a observé à bon droit, les décisions intérimaires en cause

ne peuvent que difficilement remplir ces conditions.

Mais, si on ne voulait voir dans les décisions en cause qu'une rétrocession *partielle* de compétences et si on voulait considérer qu'une telle rétrocession est en principe possible, il faut que le respect des règles fondamentales du traité soit pour le moins garanti, comme la Cour de justice l'a jugé à plusieurs reprises (voir à cet égard affaires 80 et 81/77, Ramel, Recueil 1978, p. 927, affaire 52/76, Luigi Benedetti/Munari, arrêt du 3 février 1977, Recueil 1977, p. 163, affaire 60/75, Carmine Antonio Russo/Azienda di Stato per gli Interventi sul Mercato Agricolo, arrêt du 22 janvier 1976, Recueil 1976, p. 45, affaire 65/75, Riccardo Tasca, arrêt du 26 février 1976, Recueil 1976, p. 291). Mais parmi ces règles fondamentales figure l'obligation de faire intervenir la Commission dans la procédure législative communautaire après la fin du délai transitoire prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion, dans le secteur agricole et, en particulier, dans le secteur de la pêche. Il en découle que, si on veut conférer une habilitation de délégation partielle au Conseil, celui-ci ne pouvait pas priver la Commission de son droit de participer à la procédure législative par l'effet de la cession de compétences. Mais une telle participation, destinée à tenir compte des intérêts communautaires, ne serait garantie que si la rétrocession de compétences avait eu lieu sur proposition de la Commission, ce qui n'est pas le cas comme on le sait, ou si la Commission était intervenue dans la procédure législative nationale.

Toutefois, comme la Commission ne jouit pas d'un droit d'initiative à l'égard des États membres, sa participation efficace ne pouvait être assurée que par le truchement de la nécessité d'un accord. Dans la mesure où on voudrait considérer que les décisions intérimaires en cause constituent une cession partielle de compétences, elles ne seraient pas contraires au droit communautaire que dans le seul cas où, par voie d'interprétation, on considérerait que la compétence nationale à agir est subordonnée à un accord de la Commission.

Si donc, pour les motifs exposés, il ne devrait pas non plus être possible de voir dans les décisions intérimaires en cause une délégation de compétences, il n'en découle cependant pas, comme la Commission le souligne à bon droit, contrairement à l'opinion défendue par le gouvernement français, qu'à l'issue du délai transitoire les États membres n'étaient plus du tout habilités à adopter de nouvelles mesures de conservation dans le secteur de la pêche maritime.

S'il est vrai que l'interprétation préconisée par le gouvernement français, à savoir qu'il s'agissait simplement de fixer les mesures arrêtées au cours du délai transitoire pour la période ultérieure à celui-ci, ne produit pas non plus le vide juridique qu'il importe d'éviter, cette construction a cependant, de façon générale, l'inconvénient suivant: elle fixe une situation statique et, tant que le Conseil n'agit pas, elle ne permet pas d'adapter les mesures arrêtées aux exigences pratiques.

Pour d'autres raisons également, il n'apparaît pas que les décisions en cause visaient obligatoirement à fixer les mesures arrêtées durant le délai transitoire. C'est ainsi, en particulier, que l'interprétation grammaticale de la formule «mesures prises» n'impose pas clairement de conclure qu'il doit s'agir de mesures prises dans le passé. En outre, l'argument selon lequel l'annexe VI de la résolution de La Haye a cessé de produire tout effet au plus tard le 31 décembre 1978 et selon lequel les décisions intérimaires ne peuvent par

conséquent concerner que les mesures arrêtées durant cette période n'est pas convaincant puisqu'il n'est question que de mesures prises «conformément aux *procédures et aux critères* de l'annexe VI».

La jurisprudence rendue jusqu'à présent par la Cour de justice s'oppose aussi à l'interprétation selon laquelle à l'issue du délai transitoire, en cas de carence de la Communauté, les États membres ne peuvent plus non plus prendre des mesures en matière de conservation des ressources biologiques de la mer, et selon laquelle les décisions intérimaires ne visaient donc qu'à fixer les mesures adoptées avant le 31 décembre 1978. C'est ainsi qu'eu égard aux mesures nationales de protection arrêtées au cours du délai transitoire, la Cour a constaté dès l'affaire van Dam (affaires 185 à 204/78) que, pour éviter un vide juridique, «les États membres avaient le droit et le devoir de prendre» au cours de l'année 1978, «dans le domaine de leurs juridictions respectives, toutes mesures compatibles avec le droit communautaire pour la protection des ressources biologiques de la mer . . .». La nécessité d'éviter que ne se produise un tel vide juridique lorsque la Communauté, en soi compétente, est empêchée de prendre d'autres mesures de protection ressort clairement de l'affaire Commission/Royaume-Uni (32/79) qui pose des problèmes similaires à cet égard. Dans cette espèce, le Conseil avait exercé dès 1977 ses pouvoirs au regard de toutes les zones maritimes concernées par le recours et ce n'est que pour la reconduction de ces mesures pour le reste du délai transitoire qu'il n'a pas pu aboutir à une décision. Comme la Cour de justice l'a souligné dans son arrêt, cette circonstance n'a cependant pas eu pour effet de priver la Communauté de sa compétence en la matière et de restituer ainsi aux États membres une marge d'action dans ce domaine. Se fondant sur la compétence communautaire de principe dont l'exercice n'a été entravé que par les raisons mentionnées, la Cour de justice a alors jugé que «dans une telle situation, il *incombait aux États membres,* en ce qui concerne les zones maritimes relevant de leur juridiction, de prendre les mesures de conservation nécessaires, *dans l'intérêt commun* et en respectant les règles tant de fond que de procédure découlant du droit communautaire . . .». Comme l'arrêt cité le dit encore clairement, l'obligation d'adopter des mesures pour répondre à des besoins de conservation établis, dans l'intérêt de la Communauté, au cas où ces mesures ne peuvent pas être adoptées en temps utile au niveau communautaire, découle de la réglementation en vigueur jusqu'au 31 décembre 1978, des objectifs ainsi poursuivis et des obligations générales de l'article 5 du traité. Dans ce contexte, l'arrêt cite aussi expressément l'annexe VI de la résolution de La Haye qui, comme la Cour de justice l'a souligné dans l'affaire République française/ Royaume-Uni (141/78), «met en œuvre, dans le domaine particulier auquel elle s'applique, les devoirs de coopération que les États membres ont assumés, par l'article 5 du traité CEE, en adhérant à la Communauté». Dans le même arrêt, la Cour insiste sur la portée de cette obligation de coopération dans l'intérêt de la Communauté, qui découle de l'article 5 du traité, en déclarant que «le respect de ces devoirs s'impose tout particulièrement dans une situation où il est apparu impossible, en raison de divergences d'intérêts non encore résolues, d'instaurer une politique commune et dans un domaine tel que celui de la conservation

des ressources biologiques de la mer, où des résultats utiles ne peuvent être atteints que grâce à la coopération de tous les États membres».

Il n'est pas nécessaire de justifier plus amplement le fait qu'une telle obligation des États membres qui découle de l'article 5 du traité, comme nous l'avons exposé plus en détail dans nos conclusions du 21 mai 1980 dans l'affaire Commission/Royaume-Uni (32/79) en donnant d'autres références à la jurisprudence, doit également s'appliquer ultérieurement au 31 décembre 1978 après que le Conseil reste empêché d'adopter les mesures de conservation adéquates.

Mais, si tant que le délai transitoire courait et que la Communauté et les États membres avaient une compétence concurrente pour adopter des mesures de conservation, il suffisait que l'État membre concerné recherche *l'approbation* de la Commission (c'est ce qui découle de l'annexe VI de la résolution de la Haye), la situation juridique à l'issue du délai transitoire est différente dans la mesure où, comme nous l'avons vu, la Communauté a désormais compétence *exclusive* pour adopter de telles mesures. Or, à notre avis, il découle nécessairement de cette compétence exclusive que la protection des intérêts de la Communauté ne peut être garantie que si les mesures adoptées par les États membres en tant que gérants des affaires de la Communauté ne sont prises, à la différence de ce qui était l'état antérieur du droit, qu'avec *l'accord* de la Communauté. Cela devrait d'ailleurs également expliquer pourquoi les décisions intérimaires qui, comme l'annexe VI de la résolution de La Haye, se bornent à mettre en œuvre les devoirs de coopération que les États membres ont assumés, par l'article 5 du traité CEE, en adhérant à la Communauté, ne visent que les mesures prises conformément aux procédures et aux critères de l'annexe VI de la résolution de La Haye.

3. Enfin, il convient de savoir quelle institution de la Communauté doit approuver les mesures prises par les États membres.

A cet égard, le gouvernement du Royaume-Uni soutient qu'il ne saurait en aucun cas s'agir de la Commission puisqu'elle bénéficierait alors en fait d'un droit de veto pour des mesures que les États membres ont été habilités à prendre par les décisions intérimaires. Au demeurant, selon le gouvernement du Royaume-Uni, l'article 155 du traité CEE ne peut pas non plus être interprété en ce sens que la Commission a la faculté d'autoriser un État membre à prendre une mesure pour l'adoption de laquelle elle-même n'a pas compétence par hypothèse.

Mais, en réponse à cette argumentation, il est possible de constater d'abord, de façon tout à fait générale, que, dans les cas où les États membres ont l'obligation d'agir en tant que *gérants des affaires* de la Communauté parce que le Conseil n'est pas en mesure d'agir, on peut difficilement exiger que le *Conseil* approuve ces mesures. En effet, cela signifierait soit que, lorsque l'unanimité ne se fait pas au Conseil pour l'approbation, les mesures de conservation ne pourraient pas être adoptées, soit que, dans le cas où le Conseil approuverait ces mesures, il déléguerait en fait des compétences aux États membres sans intervention de la Commission, ce qui n'est pas admissible, comme nous l'avons montré précédemment.

En revanche, nous avons vu que l'obligation de coopération des États membres qui découle de l'article 5 du traité CEE

constitue une réelle obligation contractuelle que les décisions intérimaires en cause du Conseil se bornent à mettre en œuvre. Il résulte de ce seul fait que, conformément à l'article 155 du traité CEE en vertu duquel la Commission a, entre autres, pour tâche de veiller à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, il convient de faire intervenir la *Commission* dans la procédure législative pour l'adoption des mesures de conservation en cause, en tant que gardienne de l'intérêt communautaire.

L'exactitude de cette thèse est en outre corroborée par l'annexe VI de la résolution de La Haye selon laquelle les États membres qui envisagent de prendre des mesures unilatérales pour la conservation des fonds de pêche doivent rechercher l'approbation de la Commission, d'une part, et le règlement (CEE) n° 2527/80 du Conseil, du 30 septembre 1980, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche (JO L 258, du 1er octobre 1980, p. 1) adopté entre-temps, d'autre part. Dans le deuxième considérant de ce règlement, il est dit que «les États membres devraient être autorisés, pour certains stocks d'intérêt strictement local et sous réserve d'un contrôle par la Communauté, à arrêter dans certains cas des mesures de conservation spécifiques». En conséquence, l'article 18, paragraphes 1 et 2, prévoit ce qui suit:

«1) Dans le cas de stocks strictement locaux qui ne présentent d'intérêt que pour les pêcheurs d'un seul État membre, l'État membre en question peut prendre des mesures pour assurer la conservation et la gestion de ces stocks non visés par les actes réglementaires de la Communauté, étant entendu que ces mesures ne doivent pas être en contradiction avec les dispositions communautaires.

Avant d'arrêter ces mesures, l'État membre en cause recueille l'accord de la Commission sur la constatation que ces stocks n'intéressent que cet État membre et répondent aux conditions énoncées au paragraphe 1.

2) Les autres États membres et la Commission sont informés de ces mesures.»

Dans le quatrième considérant de ce règlement, il est en outre dit que, dans le cas où des menaces sérieuses pèsent sur la conservation des ressources, il convient d'autoriser les États membres à arrêter, à titre provisoire, les mesures qui s'imposent. En conséquence, l'article 19 du règlement prévoit ce qui suit:

«1) Dans les cas où la conservation de stocks de poisson exige une action immédiate, la Commission peut, par dérogation au présent règlement, prendre toutes les mesures nécessaires, conformément aux procédures définies à l'article 31, paragraphe 2, et à l'article 32 du règlement (CEE) n° 100/76. Elle peut également prendre à cet effet des mesures qui ne sont pas expressément prévues par ce règlement.

2) En cas de menace grave pesant sur la conservation de certaines espèces ou de certains fonds de pêche et lorsqu'un délai entraînerait un préjudice difficilement réparable, l'État côtier peut prendre les mesures conservatoires et non discriminatoires qui s'imposent dans les eaux relevant de sa juridiction.

...

4) La Commission confirme, annule ou modifie ces mesures dans un délai de dix jours de calendrier à compter de

la réception de cette notification. La décision de la Commission est immédiatement notifiée aux États membres.»

Ce résultat est également corroboré par l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire 41/76 (Suzanne Donckerwolcke et Henri Schou/procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille et directeur général des douanes et droits indirects, Paris, arrêt du 15 décembre 1976, Recueil 1976, p. 1921). Dans cette affaire préjudicielle, la juridiction de renvoi, la cour d'appel de Douai, avait demandé, entre autres, si certaines mesures de surveillance nationales, relatives à l'origine de marchandises qui sont en libre pratique dans les États membres, sont compatibles avec le traité à l'issue de la période de transition prévue pour l'établissement d'une politique commerciale commune sans que l'État membre concerné ait été habilité à prévoir des dérogations aux dispositions sur la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté au titre de l'article 115, alinéa 1, deuxième phrase, du traité CEE. Il est possible de faire un parallèle entre ce litige et le cas d'espèce dans la mesure où, à l'époque des mesures de surveillance contestées, la politique commerciale commune relevait entièrement de la compétence de la Communauté en vertu de l'article 113, paragraphe 1, du traité CEE mais dans la mesure où à l'issue de la période de transition, comme la Cour de justice l'a constaté, celle-ci n'était réalisée qu'incomplètement.

Eu égard à cette situation analogue, de ce point de vue, la Cour de justice a souligné dans l'arrêt cité que «des mesures de politique commerciale de caractère national ne sont... admissibles, à partir de la fin de la période de transition, qu'en vertu d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté». Pour les motifs exposés, cela doit également s'appliquer, a fortiori, aux mesures en matière de pêche.

En conclusion, il convient encore d'observer que la Commission peut approuver les mesures de conservation adoptées dans le secteur de la pêche maritime par les États membres non seulement de façon expresse, mais aussi de façon tacite. Le fait qu'un accord tacite suffit peut déjà être déduit des décisions intérimaires qui renvoient aux «mesures prises conformément aux procédures et aux critères de l'annexe VI» de la résolution de La Haye. Mais, comme on le sait, eu égard à la procédure, cette résolution se borne à exiger que la Commission soit consultée à tous les stades, c'est-à-dire que, dans l'intérêt d'une coordination des mesures nationales, les États membres collaborent étroitement avec la Commission, en particulier en ce qui concerne l'élaboration d'une politique commune qui est encore à réaliser et en ce qui concerne les relations avec les pays tiers. Dès lors qu'une telle consultation a eu lieu et que la Commission ne s'est pas expressément opposée à l'introduction de telles mesures, on peut y voir une approbation tacite sans que les intérêts de la Communauté soient lésés.

C'est pourquoi on ne peut pas non plus se baser sur la circonstance que dans d'autres cas la Commission n'a pas toujours expressément approuvé les mesures d'autres États membres *avant* leur entrée en vigueur pour en déduire qu'une telle approbation n'est pas nécessaire, comme le gouvernement du Royaume-Uni le pense.

Même si, dans d'autres cas, de telles mesures ont été adoptées sans aucune approbation de la Commission — c'est ce que nous nous permettons encore d'observer eu égard au reste de l'argumentation du gouvernement britannique

—, on ne peut pas déduire de ce fait le droit de procéder de la même façon.

Comme il est incontesté que toutes les mesures pour la conservation des ressources biologiques de la mer, mentionnées au début de nos conclusions, ont été adoptées sans aucune approbation préalable de la Commission, il convient de constater, en conséquence, que, par l'adoption de ces mesures, le Royaume-Uni a violé les obligations qui lui incombent au titre du traité CEE.

4. Cela vaut en particulier aussi pour les mesures en matière de pêche applicables à la mer d'Irlande et aux eaux de l'île de Man adoptées en liaison avec le Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977 et le Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977. Comme nous l'avons appris dans la procédure opposant la Commission au Royaume-Uni (affaire 32/79), l'objet des deux actes réglementaires était l'interdiction de la pêche au hareng dans les zones maritimes concernées. Une exception est prévue pour les pêcheurs munis d'une licence qui, pour la mer d'Irlande, est concédée par le gouvernement du Royaume-Uni et, pour les eaux de l'île de Man, par le Board of Agriculture and Fisheries de cette île. Les deux actes réglementaires, qui étaient encore en vigueur en 1979, ne contiennent pas d'autres indications sur les conditions dans lesquelles les licences sont accordées, sur les droits qu'elles confèrent ni sur les obligations qui sont liées à leur octroi. Ils laissent donc aux autorités compétentes une discrétion absolue pour l'octroi des licences et leur portée. En ce qui concerne les griefs soulevés par la Commission dans la procédure alors en cours, à savoir que ni en 1977 ni en 1978 elle-même et les États membres concernés n'avaient été régulièrement informés de la portée réelle de la réglementation sur la limitation et la gestion de la pêche résultant de l'application du régime de licences, la Cour de justice a constaté dans son arrêt du 10 juillet 1980, entre autres, qu'en appliquant en 1977 un régime de licences de pêche sur la base de ces actes réglementaires qui n'avait pas fait l'objet d'une consultation appropriée et dont les modalités d'application relevaient entièrement de la discrétion des autorités du Royaume-Uni sans que les autorités communautaires, les autres États membres et les personnes concernées n'aient pu acquérir une certitude juridique quant au régime effectivement appliqué, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. Le maintien de cette situation d'incertitude au détriment des pêcheurs d'autres États membres également en 1978 avait été considéré comme constituant une autre violation du traité.

Eu égard à la question de savoir si les dispositions de droit communautaire relatives à la réglementation d'une politique commune dans le secteur de la pêche étaient aussi applicables aux eaux se situant à l'intérieur de la zone de douze milles autour de l'île de Man, la Cour de justice a estimé, dans l'arrêt cité, qu'il n'était pas nécessaire d'analyser la situation de l'île de Man au regard du droit constitutionnel ni les relations entre ce territoire et la Communauté. Bien plus, la Cour s'est contentée de constater qu'il découlait des termes même du Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977 que cet acte avait été pris par le gouvernement britannique sur la base de dispositions législatives du Royaume-Uni, ce qui conduisait cet État à en assumer aussi la responsabilité à l'égard de la Communauté.

Il s'ensuit que l'application des actes réglementaires en cause à l'issue du délai

transitoire prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion et les accords conclus en vertu de ces actes réglementaires entre les gouvernements du Royaume-Uni et de l'île de Man pour l'année 1979 et relatifs aux conditions de la pêche au hareng dans les eaux concernées auraient dû faire l'objet d'une approbation préalable de la Commission, approbation qui n'a, sans conteste, pas été accordée.

III — Comme, à notre avis, il découle incontestablement de ce résultat qu'en adoptant les mesures de conservation en cause et en les appliquant, le Royaume-Uni a dépassé ses compétences (indépendamment du point de savoir si on se rallie à la thèse que nous avons défendue ou à la solution préconisée par le gouvernement français), il n'est donc plus nécessaire d'examiner les autres griefs relatifs à la procédure et au fond soulevés par la Commission et par les autres parties à l'affaire. Cela vaut d'autant plus que la Commission a expressément déclaré qu'au cas où on constaterait le défaut de compétence du Royaume-Uni, elle n'exigerait pas que ces griefs soient examinés.

IV — Pour les motifs que nous avons exposés, nous demandons que la Cour constate qu'en adoptant et en appliquant en 1979, sans approbation de la Commission, le Fishing Nets (North East Atlantic) (Variation) Order 1979, le Immature Sea Fish Order 1979, le Immature Nephrops Order 1979, le Nephrops Tails (Restriction on Landing) Order 1979 ainsi que le Sea Fish (Minimum Size) Order (Northern Ireland) 1979, ainsi qu'en prévoyant un régime de licences de pêche ou des conditions générales de la pêche au hareng dans les eaux de la mer d'Irlande et de l'île de Man sur le fondement du Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, statutory instrument 1977 No 1388, et le Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, statutory instrument 1977 No 1389, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent au titre du traité CEE.

Comme la requérante a eu gain de cause, le Royaume-Uni doit en outre être condamné aux dépens ainsi qu'aux frais engagés par les intervenants.