ARRÊT DE LA COUR
9 juillet 1991 *

Dans l'affaire C-146/89,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Robert Caspar Fischer, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Guido Berardis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

soutenue par

République française, représentée par M. Jean-Pierre Puissochet, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, et par M. Claude Chavance, attaché principal d'administration centrale auprès du même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince Henri,

partie intervenante,

contre

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté initialement par M^me^ Susan J. Hay, du Treasury Solicitor's Department, puis par M. H. A. Kaya, également du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agents, et par M. Derrick Wyatt, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en appliquant dans certaines zones, aux fins des modalités de pêche définies pour les eaux côtières du Royaume-Uni par les dispositions combinées de l'annexe I et de l'article 6, paragraphe 2, du règlement

* Langue de procédure: l'anglais.

(CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1), de nouvelles lignes de base plus éloignées des côtes que celles qui existaient à la date du 25 janvier 1983, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias et M. Díez de Velasco, présidents de chambre, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse et M. Zuleeg, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 9 janvier 1991,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 février 1991,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 avril 1989, la Commission a formé, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître que, en appliquant dans certaines zones, aux fins des modalités de pêche définies pour les eaux côtières du Royaume-Uni par les dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 2, et de l'annexe I du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1), de nouvelles lignes de base plus éloignées des côtes que celles qui existaient à la date du 25 janvier 1983, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

2 Selon les règles générales du droit international, telles que codifiées notamment dans les articles 3, 4 et 11 de la convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, signée à Genève le 29 avril 1958 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 516, p. 205, ci-après « convention sur la mer territoriale »), ainsi que dans les articles 5, 7 et 13 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (UN Doc A/CONF 62/122, avec corrigenda, *Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1983, n° 83, ci-après « convention sur le droit de la mer »), la ligne de base normale à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale est la laisse de basse mer le long de la côte, telle qu'elle est indiquée sur les cartes marines à grande échelle reconnues officiellement par l'État côtier (article 3 de la convention sur la mer territoriale et article 5 de la convention sur le droit de la mer).

3 Là où la côte est profondément échancrée et découpée, ou s'il existe un chapelet d'îles le long de la côte, à proximité immédiate de celle-ci, la méthode des lignes de base droites, reliant des points appropriés, peut être employée pour tracer la ligne de base à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale. Le tracé des lignes de base droites ne doit pas s'écarter sensiblement de la direction générale de la côte et les étendues de mer situées en deçà doivent être suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures. Les lignes de base droites ne doivent pas être tirées vers ou depuis des hauts-fonds découvrants, c'est-à-dire des élévations naturelles de terrain qui sont entourées par la mer, découvertes à marée basse, et recouvertes à marée haute, à moins que des phares ou des installations similaires émergées en permanence n'y aient été construits ou que le tracé de telles lignes de base droites n'ait fait l'objet d'une reconnaissance internationale générale (articles 4, paragraphes 1 à 3, de la convention sur la mer territoriale et 7, paragraphes 1, 3 et 4, de la convention sur le droit de la mer).

4 Lorsque des hauts-fonds découvrants se trouvent, entièrement ou en partie, à une distance du continent ou d'une île ne dépassant pas la largeur de la mer territoriale, la laisse de basse mer sur ces hauts-fonds peut être prise comme ligne de base pour mesurer la largeur de la mer territoriale. Lorsque ces mêmes hauts-fonds découvrants se trouvent entièrement à une distance du continent ou d'une île qui dépasse la largeur de la mer territoriale, ils n'ont pas de mer territoriale qui leur soit propre (articles 11 de la convention sur la mer territoriale et 13 de la convention sur le droit de la mer).

5 Avant l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté, les rapports entre cet État et les États membres de la Communauté en matière de pêche étaient notamment régis par la convention sur la pêche, signée à Londres le 9 mars 1964 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 581, p. 76, ci-après « convention de Londres »). L'article 2 de cette convention reconnaît à l'État riverain le droit exclusif de pêche et juridiction exclusive en matière de pêche dans la zone de six milles marins mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale. En vertu de l'article 3 du même texte, dans la zone comprise entre six et douze milles, le droit de pêche n'est exercé que par l'État riverain, ainsi que par les autres parties contractantes dont les navires ont habituellement pratiqué la pêche dans cette zone entre le 1er janvier 1953 et le 31 décembre 1962.

6 Pour ce qui est du droit communautaire, l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 236, p. 1) prévoyait que le régime appliqué par chacun des États membres à l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction ne pouvait entraîner des divergences de traitement à l'égard d'autres États membres. Les États membres étaient notamment tenus d'assurer l'égalité des conditions d'accès et d'exploitation des fonds situés dans ces eaux entre tous les navires de pêche battant pavillon d'un des États membres et immatriculés sur le territoire de la Communauté.

7 L'article 100 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, annexé au traité relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (JO 1972, L 73, p. 14, ci-après « acte d'adhésion »), a autorisé les États membres à déroger aux dispositions de l'article 2 du règlement n° 2141/70, précité, et à limiter, jusqu'au 31 décembre 1982, l'exercice de la pêche dans les eaux relevant de leur souveraineté ou juridiction, situées en deçà d'une limite de six milles marins, calculée à partir des lignes de base de l'État membre riverain, aux navires dont l'activité de pêche s'exerce traditionnellement dans ces eaux et à partir des ports de la zone géographique riveraine (paragraphe 1, premier alinéa). Il était précisé que cette disposition ne portait pas atteinte aux régimes plus favorables appliqués lors de l'adhésion (paragraphe 1, deuxième alinéa) et que, si un État membre portait ses limites de pêche dans certaines zones à douze milles marins, la pratique de pêche existante en deçà de douze milles ne devrait pas subir de recul par rapport à la situation existant le 31 janvier 1971 (paragraphe 3).

8 Par la suite, le règlement n° 2141/70 a été remplacé par le règlement (CEE) n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 19), qui contient, en son article 2, des dispositions identiques à celles du règlement n° 2141/70 mentionnées ci-avant. Toutefois, le septième considérant du règlement n° 101/76 rappelle que, lors de l'application de ce texte, il convient de tenir compte des dérogations prévues notamment à l'article 100 de l'acte d'adhésion.

9 L'article 6 du règlement n° 170/83 du Conseil, précité, autorise les États membres à maintenir jusqu'au 31 décembre 1992 le régime défini à l'article 100 de l'acte d'adhésion et à généraliser jusqu'à douze milles la limite de six milles prévue audit article. Cependant, les activités de pêche couvertes par ce régime sont soumises aux modalités prévues à l'annexe I, qui fixe, pour chacun des États membres, la zone géographique des bandes côtières des autres États membres où ces activités sont exercées ainsi que les espèces sur lesquelles elles portent.

10 Pour ce qui concerne les eaux côtières du Royaume-Uni, l'annexe I énumère une série de zones comprises entre la ligne des six milles et celle des douze milles dans lesquelles la France, l'Irlande, la République fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique peuvent exercer certaines activités de pêche.

11 Au moment de son adhésion aux Communautés, le Royaume-Uni avait une mer territoriale de trois milles et se prévalait d'une zone de pêche exclusive de douze milles, sous réserve des droits de pêche traditionnels d'autres États, conformément aux dispositions de la convention de Londres. L'étendue de sa mer territoriale a été portée à douze milles par l'article 1er, paragraphe 1, du Territorial Sea Act (loi sur la mer territoriale) de 1987. Ce texte indique que les lignes de base à partir desquelles la mer territoriale est mesurée sont déterminées par Order in Council (arrêté royal). Le paragraphe 4 du même article renvoie à cet effet au Territorial Waters Order in Council (arrêté sur la mer territoriale) de 1964, tel que modifié par la suite; cependant, le paragraphe 5 dudit article précise que, chaque fois que ces documents font référence à la mer territoriale adjacente aux côtes du Royaume-Uni, cette référence doit être interprétée en conformité avec l'article 1er du Territorial Sea Act de 1987.

12 Le Territorial Waters Order in Council de 1964 dispose que la ligne de base à prendre généralement en considération pour mesurer la mer territoriale est la laisse de basse mer longeant la côte ou la côte d'une île. A cet effet sont assimilés à une île les hauts-fonds découvrants, définis comme des zones naturelles de terrain découvrant, entourées par les eaux, qui se trouvent sous l'eau lors des pleines mers moyennes de vives-eaux, pourvu qu'ils soient situés, en tout ou en partie, à l'intérieur de la mer territoriale, telle qu'elle serait mesurée indépendamment des hauts-fonds.

13 Le Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order (arrêté sur la désignation des navires de pêche — Communauté économique européenne) de 1983, qui énumère les zones situées à l'intérieur des limites de pêche du Royaume-Uni dans lesquelles les pêcheurs d'autres États membres peuvent exercer des activités de pêche, reprend la liste des zones comprises entre la ligne des six milles et celle des douze milles qui se trouve à l'annexe I du règlement n° 170/83, précité. Il est expressément précisé que les lignes de base à prendre en considération sont celles définies conformément au Territorial Waters Order in Council de 1964.

14 Par lettre du 1er octobre 1987, le gouvernement du Royaume-Uni a informé les autorités compétentes en matière de pêche des États membres concernés, ainsi que la Commission, de l'entrée en vigueur, le même jour, du Territorial Sea Act. Il signalait notamment que, à la suite de l'extension de la mer territoriale, certains hauts-fonds découvrants qui se trouvent à l'intérieur de la limite des douze milles constitueraient désormais les points à partir desquels seraient tirées les lignes de base de la mer territoriale, par rapport auxquelles seraient également mesurées les zones de pêche des six et des douze milles. Les nouvelles limites étaient indiquées dans des cartes marines envoyées aux autorités des États membres en question, qui étaient priées de transmettre les cartes aux organisations de pêcheurs qui pourraient être concernées par le changement. Il était également annoncé que, pendant une période de sensibilisation de deux à trois mois, le service de protection de la pêche porterait le changement de situation à l'attention de tout navire pêchant en deçà des nouvelles limites, mais que tout bateau récidiviste pourrait être immobilisé aux fins de poursuites.

15 Le 27 octobre 1987, à la suite de protestations des pêcheurs et des autorités des autres États membres concernés, la Commission a demandé au Royaume-Uni, en attendant un examen détaillé de la situation, de ne pas appliquer la nouvelle régle-

mentation aux navires des États membres qui pêcheraient dans des zones où le droit communautaire autorise de telles activités. Après des discussions menées entre le Royaume-Uni, la Belgique, la France et la Commission, le 8 décembre 1987, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé avoir donné aux autorités compétentes en matière de pêche l'instruction de s'abstenir de tout acte pouvant envenimer le conflit.

16 Par lettre du 11 décembre 1987, la Commission a invité le gouvernement du Royaume-Uni à présenter ses observations, conformément à l'article 169 du traité. Dans sa réponse du 7 janvier 1988, explicitée et rectifiée les 11 et 19 janvier suivants, le gouvernement du Royaume-Uni a contesté les thèses de la Commission, dont il a rejeté les griefs. Le 9 juin 1988, la Commission a émis l'avis motivé prévu par ledit article 169. Par lettres du 29 juillet et du 8 août 1988, le gouvernement du Royaume-Uni a fait savoir qu'il n'était pas en mesure d'accepter l'avis motivé ni de se conformer à celui-ci.

17 Pour un plus ample exposé des faits, de la procédure ainsi que des moyens et des arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

18 Il convient d'observer, à titre liminaire, que la Commission ne conteste pas la conformité des nouvelles dispositions britanniques avec les règles de droit international relatives à la délimitation de la mer territoriale et au tracé des lignes de base.

19 Il importe de constater, ensuite, que les parties s'opposent essentiellement sur l'interprétation des dispositions combinées de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83, précité, qui déterminent les zones en deçà de la ligne des douze milles dans lesquelles les pêcheurs d'autres États membres peuvent exercer certaines activités de pêche. La Commission, soutenue par le gouvernement français, estime que les zones qui y sont indiquées, et en particulier les zones comprises entre la ligne des six milles et celle des douze milles dans les eaux côtières du Royaume-Uni, doivent être mesurées à partir des lignes de base telles qu'elles existaient le 25 janvier 1983, date d'adoption du règlement n° 170/83. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, en revanche, les lignes de base à prendre en considération, à cet effet, sont celles qui existent à chaque moment considéré,

telles qu'elles sont tracées par l'État membre concerné conformément au droit international.

20 Il convient donc que la Cour procède à l'examen des arguments avancés par les parties au soutien de leur thèse respective. La Commission tire essentiellement ses arguments de l'économie générale du règlement n° 170/83, des finalités poursuivies par le législateur communautaire et des conséquences pratiques des mesures adoptées par les autorités britanniques. Le gouvernement du Royaume-Uni tire les siens du texte des dispositions en question, des liens entre celles-ci, l'acte d'adhésion et les conventions internationales préexistantes, de la pratique suivie lors des précédentes modifications des lignes de base, de la jurisprudence de la Cour relative aux conséquences de l'extension des zones de pêche nationales, ainsi que des difficultés pratiques qu'engendrerait l'interprétation préconisée par la Commission, notamment pour la présentation des cartes marines, pour l'activité des services chargés de l'application du droit communautaire en matière de pêche et, enfin, pour la gestion de la zone dite « Shetland Area ».

Sur l'économie générale du règlement n° 170/83 et les finalités poursuivies par le législateur communautaire

21 La Commission soutient que, lors de l'adoption du règlement n° 170/83, le législateur communautaire a voulu dresser un inventaire négocié des activités des pêcheurs des États membres autres que ceux de l'État riverain. Ces États membres ne sauraient, en modifiant leurs lignes de base, altérer unilatéralement la portée de la protection que le droit communautaire accorde à certaines activités de pêche, dont la nature dépendrait de la situation géographique des eaux où ces activités s'exercent. Or, l'application aux zones définies par le règlement n° 170/83 des nouvelles dispositions britanniques sur la mer territoriale aurait pour effet d'écarter les pêcheurs des autres États membres de zones poissonneuses et faciles à exploiter.

22 A cet égard, il convient d'observer en premier lieu que le règlement n° 170/83 consacre un équilibre soigneusement établi entre, d'une part, le régime de l'accès exclusif des pêcheurs riverains aux eaux côtières, qu'il proroge en dérogation au principe de l'égalité d'accès et autorise à généraliser dans les zones situées en deçà de la ligne des douze milles, et, d'autre part, la protection de certaines activités des pêcheurs d'autres États membres dans les zones indiquées à l'annexe I.

23 En second lieu, il importe de relever que ces activités sont évidemment indissociables de la nature et de la profondeur des fonds sur lesquels elles s'exercent, ainsi que des conditions générales de l'espace marin concerné, telles que le contour de la côte environnante, la présence d'îles, de rochers ou de hauts-fonds, l'existence et les caractéristiques de phénomènes de marée et de courants, les conditions météorologiques prévalant dans la zone, l'état de pollution des eaux ou encore la circulation de navires. Il s'ensuit que les finalités du règlement n° 170/83 pourraient être compromises si les zones où s'exercent les activités de pêche qu'il définit et autorise étaient déplacées — en l'espèce, parfois de plusieurs milles — et se trouvaient englober des espaces caractérisés par des fonds, des conditions naturelles et une intensité de navigation considérablement différents.

24 La portée de l'annexe I dudit règlement ne saurait donc être modifiée par l'action unilatérale d'un État membre. D'ailleurs, la déclaration commune du Conseil et de la Commission, inscrite au procès-verbal du Conseil lors de l'adoption du règlement n° 170/83 et versée au dossier, prévoit que ladite annexe I sera modifiée, à la demande conjointe des États membres directement intéressés, par un règlement arrêté par le Conseil sur proposition présentée par la Commission.

25 L'objection du gouvernement du Royaume-Uni, selon lequel le Territorial Sea Act de 1987, étant conforme aux règles du droit international, ne peut être qualifié d'acte unilatéral, ne saurait être accueillie. En effet, le droit international ne fait qu'autoriser les États à étendre leur mer territoriale jusqu'à douze milles et à tirer, dans certaines circonstances, les lignes de base utilisées pour mesurer la largeur de la mer territoriale vers et à partir des hauts-fonds qui sont situés à l'intérieur de cette dernière. Dans ces conditions, la décision de se prévaloir des facultés résultant des règles du droit international et d'étendre les effets des nouvelles dispositions à la détermination des zones décrites à l'annexe I, précitée, ne sont imputables qu'aux autorités britanniques, qui ont ainsi unilatéralement modifié la portée des dispositions du règlement n° 170/83.

Sur les conséquences des mesures adoptées par les autorités britanniques

26 L'interprétation des dispositions combinées de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83 en ce sens qu'elles font référence aux lignes de base telles qu'elles existaient à la date du 25 janvier 1983 est confirmée par l'examen des conséquences potentielles des mesures adoptées par les autorités britanniques.

27 La Commission et le gouvernement français ont souligné, à juste titre, que l'application desdites mesures aurait pour effet d'écarter des pêcheurs des autres États membres des zones où ils ont pêché jusqu'à présent, qui sont situées près des côtes, sont souvent caractérisées par la présence de hauts-fonds, sont généralement poissonneuses, relativement abritées et à l'écart des grands axes de la circulation maritime, et de rejeter ces pêcheurs vers des zones où, en raison de conditions profondément différentes, l'exercice de la pêche est généralement moins fructueux, voire impossible.

28 Un tel résultat serait en contradiction avec les objectifs du règlement n° 170/83. En premier lieu, celui-ci se propose précisément de sauvegarder les activités desdits pêcheurs, dans le cadre d'un équilibre complexe entre ces activités et les droits exclusifs reconnus, à titre temporaire, aux pêcheurs riverains. A cet égard, les nouvelles mesures britanniques amoindriraient évidemment l'effet utile des dispositions du règlement n° 170/83.

29 En second lieu, lesdites dispositions visent également à assurer la stabilité relative des activités de pêche, comme le montrent ses cinquième, sixième et septième considérants. Ce dernier objectif serait mis en péril si les États membres pouvaient modifier unilatéralement la nature et la portée des activités des pêcheurs d'autres États membres.

30 Enfin, comme l'a fait observer le gouvernement français, les pêcheurs des autres États membres concernés pouvaient déjà exercer leur activité dans les nouvelles zones définies par les dispositions britanniques. En effet, ces zones se trouvaient au-delà de la ligne des douze milles telle qu'elle existait à la date du 25 janvier 1983 et n'étaient donc pas soumises au régime d'accès exclusif des pêcheurs riverains. Partant, il n'y aurait pas seulement déplacement, mais suppression des zones dans lesquelles s'exerçaient les activités des pêcheurs des autres États membres. Or, le règlement en question doit faire l'objet d'une interprétation visant à éviter, dans toute la mesure du possible, de telles conséquences.

Sur le texte de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83

31 Le gouvernement du Royaume-Uni estime que le texte de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83, faisant référence aux limites des six et des douze milles

sans autre précision, ne peut désigner que des limites mesurées à partir des lignes de base telles qu'elles sont définies à chaque moment considéré par l'État membre concerné, conformément aux règles du droit international (« lignes de base mobiles »), et non à partir des lignes de base telles qu'elles existaient au moment de l'adoption du règlement en cause (« lignes de base fixes »).

32 La notion de lignes de base serait utilisée dans de très nombreux textes communautaires et, de l'aveu même de la Commission, elle y désignerait invariablement des lignes de base mobiles. Il serait difficilement concevable qu'il en aille autrement pour les dispositions du seul règlement n° 170/83, qui, par ailleurs, ne contiendraient aucune indication en ce sens.

33 Enfin, toujours de l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, la méthode de la référence à des lignes de base, nécessairement mobiles, serait totalement inadéquate pour déterminer des zones maritimes particulières de manière immuable. Si le Conseil avait effectivement voulu désigner les bandes côtières comprises entre les six et les douze milles autrement que par rapport à des lignes de base mobiles, il aurait utilisé la technique des lignes tracées entre points de latitude et de longitude, comme il l'a fait dans l'annexe II du même règlement n° 170/83 pour délimiter la région dite « Shetland Area », pour laquelle l'article 7 prévoit un système de licences de pêche géré par la Commission au nom de la Communauté.

34 Aucun des arguments avancés par le gouvernement du Royaume-Uni n'apparaît comme décisif. Certes, comme la Commission elle-même l'a admis, il eût été souhaitable que le Conseil, en faisant référence aux lignes de base dans les dispositions litigieuses, indiquât explicitement qu'il fallait entendre par là les lignes de base telles qu'elles existaient à la date d'adoption du règlement. Cependant, l'absence d'une telle précision ne fait pas obstacle à une interprétation en ce sens, lorsque celle-ci est la seule qui permette d'atteindre les objectifs poursuivis par le règlement en question.

35 Par ailleurs, la circonstance que d'autres textes communautaires puissent utiliser la même expression de ligne de base avec une signification différente s'explique par le fait qu'ils poursuivent des objectifs différents, tenant en général à la conservation des ressources de pêche et n'ayant aucun lien avec la protection de certaines activités de pêche dans des régions déterminées.

36 Enfin, l'utilisation de la technique des lignes tracées entre points successifs de latitude et de longitude, suggérée par le gouvernement du Royaume-Uni afin de déterminer des régions maritimes immuables, est manifestement inadaptée à la définition de bandes côtières. En effet, celles-ci doivent suivre fidèlement le contour, souvent accidenté, du littoral, sous réserve du recours aux lignes de base droites là où le droit international l'autorise, de sorte qu'un très grand nombre de points de latitude et de longitude serait nécessaire et la délimitation ainsi effectuée serait difficilement compréhensible.

37 Il en découle qu'aucun élément du texte des dispositions combinées de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83 ne s'oppose à ce que l'on interprète les notions de limites des six et des douze milles qui y figurent en ce sens qu'elles font référence à des limites mesurées à partir des lignes de base telles qu'elles existaient à la date du 25 janvier 1983.

Sur les liens entre le règlement n° 170/83, l'acte d'adhésion et les conventions internationales préexistantes

38 Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir, d'une part, que le régime d'accès exclusif des pêcheurs de l'État riverain aux eaux côtières situées en deçà de la ligne des douze milles, ainsi que celui des activités des pêcheurs d'autres États membres, visées par l'article 100 de l'acte d'adhésion et par les dispositions litigieuses du règlement n° 170/83, trouvent leur origine dans le régime prévu par la convention de Londres et dans les accords bilatéraux conclus entre les États concernés pour définir les pratiques de pêche traditionnelles dans la zone comprise entre la ligne des six milles et celle des douze milles, dont le maintien était autorisé par ladite convention. Toutes les zones maritimes mentionnées dans ces instruments auraient été définies par rapport à des lignes de base mobiles. Or, des dispositions qui, comme celles de l'article 100 de l'acte d'adhésion et du règlement n° 170/83, auraient remplacé des dispositions conventionnelles préexistantes devraient être interprétées à la lumière de celles-ci, comme la Cour l'aurait fait dans l'arrêt du 23 novembre 1977, Enka (38/77, Rec. p. 2203). Il y aurait donc lieu de conclure que les dispositions du règlement n° 170/83 font référence, comme les dispositions conventionnelles antérieures, à des lignes de base mobiles.

39 D'autre part, le gouvernement du Royaume-Uni fait observer que, au moment de l'adhésion, les États membres étaient fondés à exercer leur souveraineté ou leur juridiction en matière de pêche dans la zone située en deçà des douze milles, soit

par l'extension à douze milles de leur mer territoriale, soit en vertu des droits reconnus à l'État riverain par la convention de Londres. Dans les deux cas, les zones côtières assujetties à l'exercice de compétences tirées du droit international ne pouvaient être déterminées que par rapport à des lignes de base telles qu'elles existaient à chaque moment considéré, conformément au droit international. Les dispositions de l'article 100 de l'acte d'adhésion, qui étaient destinées à s'appliquer dans les zones relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres, ainsi que des articles du règlement n° 170/83 qui ont prorogé le régime de cet acte, feraient donc nécessairement référence aux mêmes lignes de base mobiles.

40 S'agissant du premier argument, il convient de relever que, si, dans l'arrêt du 23 novembre 1977, Enka, invoqué par le gouvernement du Royaume-Uni, la Cour a interprété un règlement communautaire de manière conforme à une convention internationale dont il reproduisait en grande partie les dispositions, les rapports entre le règlement n° 170/83 et la convention sur la pêche ne justifient pas une telle démarche. En effet, alors que la convention de Londres attribuait des droits de pêche exclusifs à l'État riverain, le règlement n° 170/83 se fonde sur le principe opposé de l'égalité d'accès des pêcheurs communautaires aux ressources situées dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres, sous réserve de certaines dérogations temporaires.

41 Par ailleurs, les dispositions de la convention de Londres, qui ont été applicables entre les États membres d'origine jusqu'au 31 janvier 1971, ont été remplacées à partir de cette date, pour ce qui est des rapports entre ces États par le régime prévu par le règlement n° 2141/70, précité, qui attribuait aux pêcheurs communautaires un droit égal d'accès et d'exploitation des fonds situés dans les eaux relevant de la juridiction ou de la souveraineté des États membres, sans prévoir d'exceptions pour les eaux côtières. Il s'ensuit que l'article 100 de l'acte d'adhésion, qui a rétabli à titre temporaire les droits exclusifs de l'État côtier dans la zone des six milles, sous réserve des droits de pêche particuliers dont les États membres pouvaient se prévaloir le 31 janvier 1971, présente certes des liens avec la convention de Londres, mais ne saurait être considéré comme son prolongement dans le cadre communautaire.

42 L'absence de continuité entre le régime de la convention de Londres, d'une part, et celui de l'acte d'adhésion et du règlement n° 170/83, d'autre part, est également prouvée par le fait que le premier reconnaissait, en deçà des limites des six ou des douze milles, des droits exclusifs de pêche à l'État riverain, quels que fussent les

navires utilisés, alors que le second réserve certaines activités de pêche côtière aux seuls navires dont l'activité s'exerce traditionnellement dans ces eaux et à partir des ports de la zone géographique riveraine.

43 Enfin, le règlement n° 170/83, à la différence de l'acte d'adhésion, ne mentionne pas les droits de pêche particuliers tels qu'ils existaient à la date du 31 janvier 1971, mais sauvegarde certaines activités de pêche qui font l'objet d'un inventaire détaillé dans son annexe I et qui ne correspondent pas nécessairement aux droits de pêche des États autres que l'État riverain protégés par la convention de Londres. Dès lors, les dispositions de ce règlement ne sauraient être interprétées à la lumière de ladite convention.

44 Pour ce qui est du deuxième argument, il suffit de rappeler que, conformément à la résolution arrêtée à La Haye le 30 octobre 1976 et formellement adoptée par le Conseil le 3 novembre 1976, les États membres ont étendu, à compter du 1er janvier 1977, les limites de leurs zones de pêche à 200 milles au large de leurs côtes bordant la mer du Nord et l'Atlantique Nord. Partant, la zone des douze milles définie par rapport aux lignes de base telles qu'au 25 janvier 1983 se trouve, en tout cas, comprise dans des eaux relevant de la juridiction ou de la souveraineté des États membres, de sorte que tout conflit avec les règles du droit international est exclu.

45 Il s'ensuit que les arguments que le gouvernement du Royaume-Uni tire des liens entre le règlement n° 170/83, l'acte d'adhésion et les conventions internationales préexistantes n'apportent aucun élément qui impose de conclure que les dispositions combinées de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83 font référence à des lignes de base mobiles.

Sur la pratique des États membres en matière de modifications des lignes de base

46 Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle avoir procédé depuis 1972 à de nombreuses modifications des lignes de base pour tenir compte de phénomènes naturels et soutient que la France, le Danemark, la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas ont effectué des modifications analogues, notamment dans des zones dans lesquelles les pêcheurs d'autres États membres exercent des activités de pêche en vertu des dispositions combinées de l'article 6 et de l'annexe I du

règlement n° 170/83. Par ailleurs, la Belgique et l'Irlande auraient étendu leur mer territoriale respectivement en 1987 et en 1988, et il semblerait que les modifications conséquentes des lignes de base n'ont pas été sans liens avec le domaine de la pêche.

47 A cet égard, il y a lieu de rappeler d'abord que, selon la jurisprudence constante de la Cour (voir, notamment, arrêt du 26 février 1976, Commission/Italie, 52/75, Rec. p. 277), un État membre ne saurait justifier l'inexécution des obligations qui lui incombent en vertu du traité par la circonstance que d'autres États membres auraient manqué et manqueraient également à leurs obligations. En effet, dans l'ordre juridique établi par le traité, la mise en œuvre du droit communautaire par les États membres ne peut être soumise à une condition de réciprocité. Les articles 169 et 170 du traité prévoient les voies de recours appropriées pour faire face aux manquements des États membres aux obligations qui découlent du traité.

48 Il convient d'observer ensuite que, pour ce qui concerne la Belgique, l'arrêté royal du 28 janvier 1988, portant des mesures nationales complémentaires en matière de conservation et de gestion des ressources de pêche, qui a été produit par la Commission, précise expressément qu'est réservée aux bateaux battant pavillon belge la pêche dans les eaux maritimes s'étendant jusqu'à douze milles des lignes de base à partir desquelles la mer territoriale a été mesurée au moment de la réalisation du régime communautaire de la conservation et de la gestion des ressources de pêche, c'est-à-dire le 25 janvier 1983.

49 Il résulte, enfin, d'une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêt du 21 mars 1991, Commission/Italie, C-209/89, Rec. p. I-1575) que le recours en manquement a un caractère objectif et que la Commission apprécie seule l'opportunité de son introduction devant la Cour. La Commission était donc en droit de s'abstenir d'engager des procédures au titre de l'article 169 du traité, lorsque des modifications des lignes de base dues à des phénomènes naturels ne produisaient que des effets limités sur les activités de pêche, et de décider en revanche de former le présent recours à propos d'une modification résultant de l'extension de la mer territoriale, ayant des conséquences considérables sur les activités de pêche.

50 Les arguments tirés de la pratique des États membres en matière de modifications des lignes de base ne sauraient donc être retenus.

Sur la jurisprudence de la Cour concernant les conséquences de l'élargissement des zones maritimes des États membres

51 Le gouvernement du Royaume-Uni invoque l'arrêt de la Cour du 16 février 1978, Commission/Irlande (61/77, Rec. p. 417), pour soutenir que toute modification des eaux maritimes des États membres comporte automatiquement une modification identique du domaine d'application des règlements communautaires. Il en déduit que la modification, par un État membre, de ses lignes de base doit se répercuter de manière automatique sur les limites de la zone où les pêcheurs riverains jouissent d'un droit de pêche exclusif, sous réserve des activités des navires d'autres États membres protégées par la réglementation communautaire.

52 Cet argument doit être rejeté. Ainsi que l'avocat général l'a observé au point 45 de ses conclusions, le règlement n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 19), qui a fait l'objet de l'arrêt du 16 février 1978, Commission/Irlande, précité, établit un régime d'activité de pêche qui s'applique indistinctement à tous les intéressés et dans lequel aucun problème de sauvegarde de certaines activités de pêche ne se pose. Le raisonnement développé par la Cour dans ledit arrêt ne peut donc être transposé à la présente espèce.

Sur les difficultés pratiques découlant de la prise en compte de deux lignes de base différentes

53 De l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, la prise en compte des lignes de base telles qu'elles existaient au 25 janvier 1983 pour les seuls besoins des activités de pêche protégées par les dispositions combinées de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83, précité, alors que les lignes de base mobiles définies conformément au droit international resteraient d'application générale, comporterait plusieurs inconvénients pratiques. En premier lieu, la présentation des cartes marines en serait considérablement compliquée. En second lieu, les services chargés de l'application du droit communautaire se trouveraient confrontés à la nécessité de prendre en compte deux délimitations différentes des zones côtières. En troisième et dernier lieu, la gestion de la zone dite « Shetland Area », soumise à un régime de licences de pêche géré par la Commission pour le compte de la Communauté, risquerait d'interférer avec le régime de la pêche côtière résultant de l'article 6 et de l'annexe I, précités. L'annexe II du règlement n° 170/83 définirait, à

deux endroits, ladite zone, par rapport à la ligne des douze milles à partir des lignes de base, précisément pour éviter tout chevauchement entre les deux régimes. Un tel chevauchement se produirait au contraire si la ligne prise en compte pour délimiter la Shetland Area était la ligne mobile, alors que la zone côtière entre les six et les douze milles était définie par rapport à des lignes de base fixes.

54 Quant au premier point, il suffit de relever que les moyens de la cartographie permettent de dessiner avec une très grande facilité des cartes marines comportant deux lignes des douze milles s'écartant à certains endroits. Il incombera aux services cartographiques britanniques d'indiquer, dans les nouvelles cartes, que les lignes de base telles qu'elles existaient le 25 janvier 1983 sont à prendre en considération pour les besoins de l'application de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83, précité.

55 Pour ce qui est du deuxième point, la Commission a produit, au cours de la présente procédure, l'arrêté royal belge du 28 janvier 1988, précité, qui fait précisément référence aux lignes de base telles qu'elles existaient au moment de l'adoption du règlement n° 170/83. Aucun élément ne fait apparaître que l'application de ce texte ait causé des difficultés aux autorités belges compétentes en matière de pêche. Par ailleurs, en raison de l'existence de régimes de pêche différents selon les zones, l'exercice d'activités de surveillance côtière exige en toute hypothèse une précision extrême de la part des autorités compétentes lorsque celles-ci doivent déterminer les zones dans lesquelles se trouvent les navires qui font l'objet du contrôle. Le gouvernement du Royaume-Uni n'a pas pu prouver que la prise en considération des lignes de base telles qu'elles existaient au 25 janvier 1983 exige un niveau de diligence supérieur à celui normalement requis des autorités compétentes.

56 Enfin, pour ce qui est de la zone dite « Shetland Area », le gouvernement du Royaume-Uni souligne à juste titre qu'il convient d'éviter toute confusion et toute superposition entre le régime de licences de pêche prévu pour cette zone par l'article 7 du règlement n° 170/83 et le régime de la pêche côtière défini par l'article 6 du même règlement. C'est d'ailleurs dans ce but que, dans l'annexe II dudit règlement, le Conseil, qui a généralement délimité la Shetland Area par

rapport à des points de latitude et de longitude, a eu recours à la ligne des douze milles mesurés à partir des lignes de base à deux endroits, là où le tracé des deux zones risquait de se chevaucher.

57 Cependant, contrairement à ce que soutient le gouvernement du Royaume-Uni, aucun risque d'interférence entre les deux régimes ne découle du fait que la zone côtière voisine de la Shetland Area soit délimitée à l'aide de la ligne des douze milles mesurés à partir des lignes de base telles qu'elles existaient le 25 janvier 1983, puisque la même ligne des douze milles doit être prise en considération, aux deux endroits pertinents, afin de délimiter la Shetland Area. En effet, cette zone fait l'objet d'un régime dicté par des besoins de conservation spécifiques, qui ne sauraient varier à la suite d'une modification des lignes de base, notamment lorsque celle-ci est indépendante de tout phénomène naturel, comme c'est le cas en l'espèce.

58 Il s'ensuit que les arguments tirés des difficultés pratiques qu'engendrerait la prise en compte de deux lignes de base différentes ne sont pas fondés.

59 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les dispositions combinées de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83 doivent être interprétées en ce sens qu'elles font référence aux lignes de base telles qu'elles existaient le 25 janvier 1983. Il y a donc lieu, pour la Cour, de constater que, en appliquant dans certaines zones, aux fins des modalités de pêche définies pour les eaux côtières du Royaume-Uni par lesdites dispositions, de nouvelles lignes de base plus éloignées des côtes que celles qui existaient le 25 janvier 1983, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

60 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3 du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie pour des motifs exceptionnels. En l'espèce, il y a lieu de tenir compte du comportement

exemplaire du gouvernement du Royaume-Uni, qui a volontairement suspendu l'application des mesures contestées à la suite des entretiens qu'il a eus avec les gouvernements de certains États membres concernés et avec la Commission, sans qu'il fût nécessaire, pour ces derniers, de saisir la Cour afin d'obtenir des mesures provisoires. Dès lors, il convient de décider que chaque partie, y compris la partie intervenante, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En appliquant pour certaines zones, aux fins des modalités de pêche définies pour les eaux côtières du Royaume-Uni par les dispositions combinées de l'annexe I et de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, de nouvelles lignes de base plus éloignées des côtes que celles qui existaient à la date du 25 janvier 1983, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.**

2) **Chaque partie, y compris la partie intervenante, supportera ses propres dépens.**

Due Mancini Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 juillet 1991.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due