RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-146/89 *

I — Exposé des faits

1. *Cadre réglementaire du litige*

a) Droit international

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 »), qui est entrée en vigueur le 10 septembre 1964 et qui lie certains États membres de la Communauté, prévoit, en son article 3, que, en règle générale, la ligne de base normale servant à mesurer la largeur de la mer territoriale est la laisse de basse mer longeant la côte, telle qu'elle est indiquée sur les cartes marines à grande échelle reconnues officiellement par l'État riverain. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, de ladite convention, dans les régions où la ligne côtière présente de profondes échancrures et indentations, 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 adoptée pour le tracé de la ligne de base à partir de laquelle est mesurée la largeur de la mer territoriale. Le paragraphe 3 du même article précise que les lignes de base ne sont pas tirées vers ou à partir des éminences découvertes à marée basse, à moins que des phares ou des installations similaires se trouvant en permanence au-dessus du niveau de la mer n'aient été construits sur ces éminences.

L'article 11, paragraphe 1, de la même convention, après avoir défini les hauts-fonds découvrants comme « les élévations naturelles de terrain qui sont entourées par la mer et découvertes, à marée basse, mais recouvertes à marée haute », dispose que, lorsque ceux-ci se trouvent, totalement ou partiellement, 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 fonds peut être prise comme ligne de base pour mesurer la largeur de la mer territoriale. Le paragraphe 2 précise que, en revanche, dans le cas où les hauts-fonds découvrants se trouvent totalement à une distance du continent ou d'une île supérieure à la largeur de la mer territoriale, ils n'ont pas de mer territoriale propre.

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), non encore en vigueur, contient, aux articles 5, 7, paragraphes 1 et 4, et 13, des dispositions analogues, en substance, à celles mentionnées jusqu'ici.

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 »), après une période d'application provisoire à compter du 18 mars 1964, est entrée en vigueur le 15 mars 1966. Entre 1964 et 1971, elle a été ratifiée ou approuvée par tous les États qui sont actuellement membres de la Commu-

* Langue de procédure: l'anglais.

nauté, à l'exception du Luxembourg et de la République hellénique. En vertu de son article 1er, chaque partie contractante reconnaît aux autres parties contractantes le droit d'établir le régime de pêche défini par les articles 2 à 6 de la même convention, sous réserve de la faculté de maintenir le régime existant à la date du 9 mars 1964, si celui-ci est plus favorable à la pêche des autres pays. L'article 2 reconnaît à l'État riverain le droit exclusif de pêche et juridiction exclusive en matière de pêche dans la zone de six milles mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale.

Aux termes de l'article 3 de cette convention:

« Dans la zone comprise entre six et douze milles mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale, le droit de pêche n'est exercé que par l'État riverain, ainsi que par les autres parties contractantes dont les navires de pêche ont habituellement pratiqué la pêche dans cette zone entre le 1er janvier 1953 et le 31 décembre 1962. »

L'article 6 précise que toute ligne de base droite qui serait tracée par une partie contractante doit être conforme aux règles du droit international, et, notamment, aux dispositions de la convention sur la mer territoriale. En vertu des dispositions combinées de son article 12 et de son annexe I, la convention s'applique, pour ce qui concerne le Royaume-Uni, aux eaux adjacentes à toutes les côtes, y compris celles de l'île de Man et des îles Anglo-Normandes.

Il convient, enfin, de rappeler que, aux termes de l'article 10:

« Aucune disposition de la présente convention ne peut faire obstacle au maintien ou à l'institution d'un régime particulier en matière de pêche:

a) entre les États membres de la Communauté économique européenne et les États qui y sont associés;

...

d) entre la France et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en ce qui concerne la baie de Granville et les îles Minquiers et Ecréhou;

... »

Par la suite, de nombreux accords bilatéraux entre les États parties à la convention de Londres ont été conclus dans le but d'identifier les pratiques habituelles de pêche visées à l'article 3.

Pour ce qui est des rapports entre le Royaume-Uni et la France, le régime général de la pêche a été défini par la convention pour la délimitation des pêcheries sur les côtes respectives des deux pays, signée à Paris le 2 août 1839 (*British and Foreign State Papers 1838-1839*, vol. XXVII, p. 983), complétée, notamment, par le règlement général sur les devoirs et obligations des pêcheurs dans les mers situées entre les côtes des deux pays, signé à Londres le 24 mai 1843 (*British and Foreign State Papers 1842-1843*, vol. XXXI, p. 165), par la déclaration concernant les limites de la zone réservée à

la pêche française dans la baie de Granville, signée à Londres le 20 décembre 1928 (*Recueil des traités de la Société des nations*, vol. LXXXVI, p. 429), par l'accord concernant les droits de pêche dans les parages des Ecréhou et des Minquiers, signé à Londres le 30 janvier 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 121, p. 97), par la convention de Londres, précitée, et par l'échange de notes constituant un accord précisant, par rapport à la convention de Londres, le statut de certains accords antérieurs relatifs à la pêche (Londres, 10 avril 1964, *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 648, p. 73).

b) Droit communautaire

En vertu de l'article 7, premier alinéa, du traité CEE, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite dans le domaine d'application de ce traité, sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit.

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 pourrait entraîner des différences de traitement à l'égard d'autres États membres. Il incombait, notamment, aux États membres 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. L'article 3 du même règlement imposait aux États membres de notifier aux autres États membres et à la Commission les modifications qu'ils envisageraient d'apporter au régime de pêche défini en application de l'article 2, précité.

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 »), dispose que:

« 1) Les États membres de la Communauté sont autorisés à limiter, par dérogation aux dispositions de l'article 2 du règlement n° 2141/70 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, et jusqu'au 31 décembre 1982, l'exercice de la pêche dans les eaux relevant de leur souveraineté ou de leur 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; toutefois, les navires des autres régions du Danemark peuvent continuer à exercer leur activité de pêche dans les eaux du Groenland au plus tard jusqu'au 31 décembre 1977.

Les États membres, dans la mesure où ils ont recours à cette dérogation, ne peuvent arrêter de dispositions relatives aux conditions de la pêche dans ces

eaux moins restrictives que celles effectivement appliquées lors de l'adhésion.

2) Les dispositions prévues au paragraphe précédent et à l'article 101 ne portent pas atteinte aux droits de pêche particuliers dont chacun des États membres originaires et des nouveaux États membres pouvait se prévaloir le 31 janvier 1971 à l'égard d'un ou de plusieurs autres États membres; les États membres peuvent faire valoir ces droits aussi longtemps qu'un régime dérogatoire reste en vigueur dans les zones en question. Toutefois, en ce qui concerne les eaux du Groenland, les droits particuliers expirent aux dates prévues pour ces droits.

3) Si un État membre porte ses limites de pêche dans certaines zones à douze milles marins, la pratique de pêche existante en deçà de douze milles marins doit être maintenue de façon qu'un recul en la matière par rapport à la situation existant le 31 janvier 1971 ne se produise pas. »

Après l'adhésion du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, 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, aux articles 2 et 3, 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.

L'article 6 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), modifié en vertu de l'article 26 et de l'annexe I, chapitre XV, n° 8, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23), est rédigé comme suit:

« 1. A compter du 1er janvier 1983 et jusqu'au 31 décembre 1992, les États membres sont autorisés à maintenir le régime défini à l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 et à généraliser jusqu'à douze milles marins pour l'ensemble des eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction la limite de six milles prévue audit article.

2. Outre les activités exercées au titre des relations de voisinage existant entre les États membres, les activités de pêche couvertes par le régime établi au paragraphe 1 sont soumises aux modalités prévues à l'annexe I, qui fixe, pour chacun des États membres, les zones géographiques des bandes côtières des autres États membres où ces activités sont exercées ainsi que les espèces sur lesquelles elles portent. »

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 des droits de pêche sont reconnus, pour les espèces indiquées, respectivement à la France, à l'Irlande, à la République fédérale d'Allemagne, aux Pays-Bas et à la Belgique.

2. *Naissance et évolution du litige*

Par l'article 1er, paragraphe 1, sous a), du Territorial Sea Act (loi sur la mer territoriale) de 1987, l'extension de la mer territoriale adjacente aux côtes du Royaume-Uni a été portée à douze milles. L'article 1er, paragraphe 1, sous b), du même texte prévoit que les lignes de base à partir desquelles la mer territoriale est mesurée sont déterminées par Order in Council (arrêté royal). A cet effet, le paragraphe 4 du même article renvoie au Territorial Waters Order in Council (arrêté sur la mer territoriale) de 1964 et au Territorial Waters (Amendment) Order in Council (arrêté portant modification de l'arrêté sur la mer territoriale) de 1979, tandis que le paragraphe 5 précise que, chaque fois que ces documents faisaient référence à la mer territoriale adjacente aux côtes du Royaume-Uni, il faut interpréter cette référence en conformité avec l'article 1er du Territorial Sea Act de 1987.

L'article 2, paragraphe 1, du 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. Le paragraphe 2 du même article assimile à une île, pour les besoins de l'application du paragraphe 1, les hauts-fonds découvrants (définis à l'article 5, paragraphe 1, 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.

Le Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order (arrêté sur la désignation des navires de pêche — Communauté économique européenne) de 1983, qui indique 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, dans son annexe, la liste des zones comprises entre la ligne des six milles et celle des douze milles, à partir des lignes de base, contenue dans l'annexe I du règlement n° 170/83. Son article 2, paragraphe 1, premier alinéa, précise que les lignes de base à prendre en considération sont celles définies en conformité avec le Territorial Waters Order in Council de 1964.

Par lettre du 1er octobre 1987, le gouvernement du Royaume-Uni a informé la Commission de l'entrée en vigueur à la même date du Territorial Sea Act. Il indiquait 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 marins constitueraient, désormais, les points de base à partir desquels seraient mesurées toutes les zones maritimes calculées par référence aux lignes de base de la mer territoriale, y compris la mer territoriale elle-même et les zones de pêche des six et des douze milles. La lettre informait que ces modifications avaient été décrites dans une note aux gens de mer, dont un exemplaire était joint en annexe, et que les États membres et d'autres pays intéressés en étaient informés par l'intermédiaire de leurs capitales.

Les autorités compétentes en matière de pêche des États membres concernés ont apparemment reçu des lettres, également en date du 1er octobre, contenant des informations plus détaillées ainsi que des cartes indiquant les nouvelles limites, avec la prière

de transmettre ces cartes aux organisations de pêcheurs dont les membres pourraient être concernés par ces changements. Les autorités britanniques signalaient également que leur service de protection de la pêche avait reçu l'instruction de porter le changement de situation à l'attention de tout navire pêchant illégalement en deçà de ces nouvelles limites. Cette période de sensibilisation devait durer de deux à trois mois, mais tout bateau récidiviste pourrait être immobilisé aux fins de poursuites.

A partir du 1er octobre 1987, les autorités britanniques compétentes en matière de pêche ont commencé à écarter les pêcheurs des autres États membres des zones qui se trouvaient désormais du côté de la terre par rapport à la ligne des six milles. Des protestations des pêcheurs et des autorités des États membres concernés s'en sont suivies.

Par télex du 27 octobre 1987, la Commission a demandé au Royaume-Uni, en attendant un examen détaillé de la situation et l'adoption de mesures appropriées de la part de la Commission elle-même, de ne pas appliquer la nouvelle législation lorsque les navires de pêche des États membres pêchent dans des zones où la réglementation communautaire autorise de telles activités. Des discussions se sont ultérieurement déroulées entre la Commission, le Royaume-Uni, la Belgique et la France. A la suite de ces entretiens, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé, le 8 décembre 1987, à la Chambre des communes que le ministre de la Pêche avait donné aux autorités chargées de faire respecter la législation en matière de pêche l'instruction de s'abstenir de toute mesure pouvant envenimer ou étendre le conflit jusqu'à ce que le problème juridique ait été résolu.

Par lettre du 11 décembre 1987, la Commission, après avoir indiqué que la communication des nouvelles mesures nationales ayant des répercussions sur le régime de pêche dans les eaux maritimes relevant de la juridiction des États membres est obligatoire en vertu des articles 2, paragraphe 2, et 3 du règlement n° 101/76, a exposé aux autorités britanniques les effets de ces nouvelles mesures. Tout en reconnaissant la compétence des États membres pour définir, conformément au droit international, leur mer territoriale ainsi que les lignes de base à partir desquelles cette mer est mesurée, la Commission était d'avis que l'application des nouvelles lignes de base au régime fixé par l'article 6 du règlement n° 170/83 impliquait certaines conséquences contraires au droit communautaire. Par ailleurs, la Commission faisait valoir que l'extension de la zone des douze milles réduisait les zones dans lesquelles il était possible de pêcher des poissons imputables aux quotas attribués par les règlements communautaires et risquait ainsi d'affecter l'utilisation de ces quotas. En conclusion, la Commission invitait le gouvernement du Royaume-Uni à présenter des observations, conformément à l'article 169 du traité.

Dans sa réponse du 7 janvier 1988, explicitée et rectifiée par lettres des 11 et 19 janvier, le gouvernement du Royaume-Uni a fait état de certaines communications informelles adressées aux services de la Commission dès janvier 1987, c'est-à-dire antérieurement à l'adoption des nouvelles mesures et même à leur présentation, qui n'auraient suscité aucune réaction défavorable de la part de la Commission. S'agissant des effets des nouvelles mesures, le Royaume-Uni contestait les thèses de la Commission et en rejetait les griefs.

Le 9 juin 1988, la Commission a adressé au Royaume-Uni l'avis motivé prévu par l'article 169 du traité. Elle y soutenait que les communications informelles transmises par les autorités britanniques antérieurement au 1er octobre 1987 ne pouvaient être considérées comme une communication au titre de l'article 3 du règlement n° 101/76 et que, partant, le Royaume-Uni avait manqué aux obligations découlant des articles 2, paragraphe 2, et 3 dudit règlement. La Commission maintenait le grief relatif à l'incompatibilité entre les mesures adoptées par le Royaume-Uni et les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 2, et de l'annexe I du règlement n° 170/83. Quant aux mesures appliquées entre l'ancienne et la nouvelle limite des douze milles, la Commission se réservait d'en examiner la compatibilité avec le droit communautaire.

Dans sa lettre du 29 juillet 1988, rectifiée par une nouvelle lettre du 8 août 1988, le gouvernement du Royaume-Uni a, d'abord, manifesté sa surprise en ce qui concerne le grief de la Commission portant sur la non-notification des modifications au régime de pêche. D'une part, le point de vue exprimé dans l'avis motivé allait manifestement plus loin que ce qui était indiqué dans la lettre de mise en demeure du 11 décembre 1987. D'autre part, le Royaume-Uni aurait informé, à plusieurs reprises, la Commission de son intention d'élargir la mer territoriale ainsi que des conséquences des nouvelles mesures sur les lignes de base et sur les activités de pêche. Ensuite, le gouvernement du Royaume-Uni a rejeté les griefs formulés par la Commission portant sur la compatibilité des nouvelles dispositions nationales avec le régime de pêche défini par l'article 6, paragraphe 2, et par l'annexe I du règlement n° 170/83. Par conséquent, le gouvernement du Royaume-Uni n'était pas en mesure d'accepter l'avis motivé ni de se conformer à celui-ci.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

La requête de la Commission a été enregistrée au greffe de la Cour le 24 avril 1989.

Par ordonnance du 4 octobre 1989, la République française a été admise à intervenir au soutien des conclusions de la requérante. Pour le reste, la procédure écrite s'est déroulée normalement.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

La *Commission des Communautés européennes* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater qu'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 n° 170/83, de nouvelles lignes de base plus éloignées des côtes que celles qui étaient en vigueur au 25 janvier 1983, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites dispositions;

— condamner le Royaume-Uni aux dépens.

La *République française* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— 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 n° 170/83, de nouvelles lignes de base plus éloignées des côtes que celles qui étaient en vigueur au 25 janvier 1983, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites dispositions;

— condamner le Royaume-Uni aux dépens, y compris ceux de la partie intervenante.

Le *Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

La *Commission*, après avoir rappelé que l'article 3 du règlement n° 101/76 impose aux États membres de notifier aux autres États membres et à la Commission les modifications qu'ils envisagent d'apporter au régime de pêche défini par l'article 2, fait valoir, d'une part, que la lettre du 1er octobre n'était pas une notification effectuée en temps utile et que, par ailleurs, elle n'exposait pas clairement les conséquences des mesures adoptées par le Royaume-Uni pour l'application des modalités prévues par l'article 6 du règlement n° 170/83. D'autre part, eu égard à leur caractère délibérément informel, les lettres adressées, en janvier 1987, par le Royaume-Uni à certains fonctionnaires de la Commission ne pourraient être considérées comme des notifications en bonne et due forme. Cependant, pour tenir compte de l'intention exprimée par le Royaume-Uni de chercher à résoudre sans confrontation le différend dans son ensemble, la Commission renonce à soulever cette question dans la présente procédure.

Pour ce qui concerne la compatibilité des mesures litigieuses avec l'article 6 et l'annexe I du règlement n° 170/83, la Commission soutient que ces dispositions, en tant qu'elles autorisent les États membres à maintenir les modalités définies à l'article 100 de l'acte d'adhésion, tout en généralisant jusqu'à douze milles la limite des six milles prévue par ledit article 100, constituent une dérogation temporaire au principe général de non-discrimination, tel qu'il est exprimé à l'article 7 du traité et appliqué, pour le secteur de la pêche, par l'article 2 du règlement n° 2141/70, remplacé depuis par l'article 2 du règlement n° 101/76.

Le régime prévu par l'article 100 se composerait de deux parties indissociables: partout où les États membres entendent user de leur droit de limiter l'égalité de traitement et, notamment, l'égalité d'accès et d'exploitation des fonds situés dans les eaux maritimes relevant de leur juridiction, ils seraient tenus de respecter les droits de pêche particuliers et la pratique de pêche dont les autres États membres pouvaient se prévaloir au 31 janvier 1971. Avant 1983, les droits et les activités de pêche qui devaient être respectés n'auraient pas été définis avec davantage de

précision. L'annexe I du règlement n° 170/83 constituerait un important élément nouveau en ce qu'il dresserait un inventaire, fondé sur la situation existant au 31 janvier 1971, mais comportant plusieurs modifications négociées des droits et pratiques protégés.

En tant qu'inventaire négocié, redéfini et codifié, l'annexe se référerait nécessairement aux zones géographiques telles qu'elles étaient définies lors de l'adoption du règlement, le 25 janvier 1983. Comme les limites de ces zones géographiques sont calculées à partir des lignes de base des États riverains concernés, les bandes côtières mentionnées dans l'annexe devraient être mesurées à partir des lignes de base telles qu'elles se présentaient au 25 janvier 1983.

La Commission ne conteste pas que le tracé des lignes de base reste de la compétence des États membres, mais elle rejette la thèse du Royaume-Uni selon laquelle les États membres pourraient, en modifiant leurs lignes de base, altérer unilatéralement la nature des activités de pêche protégées en vertu du droit communautaire. En effet, le contenu matériel de ces activités dépendrait de la situation géographique des eaux où elles sont exercées. Or, les nouvelles mesures adoptées par le Royaume-Uni auraient écarté les pêcheurs d'autres États membres de fonds de pêche plus proches de la côte, où ils étaient précédemment autorisés à pêcher et qui seraient souvent plus poissonneux et plus faciles à exploiter.

La thèse du Royaume-Uni, qui invoquerait l'objet du règlement n° 170/83 pour soutenir que l'article 6 et l'annexe I prolongent un régime de droits de pêche particuliers s'appliquant à des bandes côtières tracées à partir de lignes de base mobiles, serait contraire au texte et à l'économie de ces dispositions. Premièrement, le texte de ces dispositions ne parlerait pas de droits de pêche particuliers, mais d'activités de pêche, et donnerait une définition complète du contenu de ces activités en spécifiant les zones géographiques et les espèces concernées, ainsi que d'éventuelles restrictions saisonnières. Deuxièmement, l'annexe I constituerait une dérogation, pour une période de dix ans, au principe fondamental de non-discrimination et d'égalité des conditions d'accès, en échange du respect par les États riverains des droits et pratiques de pêche dont d'autres États membres pouvaient se prévaloir antérieurement. A cet effet, lesdites dispositions effectueraient une répartition détaillée des activités de pêche dans les eaux côtières pour toute la décennie 1983-1992 et constitueraient un élément très important de l'accord global intervenu au Conseil sur la répartition de toutes les ressources de pêche, y compris l'allocation des quotas de captures.

Les États membres riverains ne pourraient pas modifier unilatéralement cette répartition soigneusement équilibrée, même pas en modifiant leurs lignes de base. Même si ces dernières sont déterminées en conformité avec le droit international, celui-ci ne pourrait empêcher la Communauté de prévoir que, pour l'application des modalités de pêche prévue à l'annexe I du règlement n° 170/83, les zones géographiques soient calculées à partir des lignes de base telles qu'elles existaient à une date déterminée. Par ailleurs, lors de l'adoption du règlement n° 170/83, le Conseil et la Commission auraient reconnu dans une déclaration commune, dont le texte est versé au dossier, que l'annexe I serait modifiée, à la demande conjointe des États membres directement intéressés, par un règlement arrêté par le Conseil sur proposition présentée par la Commission.

La Commission ne voit pas quel rapport il peut y avoir entre l'arrêt du 16 février 1978, Commission/Irlande (61/77, Rec. p. 417), cité par le gouvernement du Royaume-Uni, et la présente procédure. Elle ne conteste pas que les États membres puissent étendre leur juridiction en matière de pêche en modifiant leurs lignes de base conformément au droit international ni que cette action étende automatiquement le domaine d'application du règlement n° 101/76. Mais l'annexe I du règlement n° 170/83 ne couvrirait que certaines eaux côtières relevant de la juridiction des États membres et rien ne pourrait empêcher la Communauté de définir ces eaux par rapport aux lignes de base existant à une date déterminée.

Il serait vrai que plusieurs textes communautaires mentionnent le terme « lignes de base ». Cependant, la Commission ne soutient pas que chacune de ces mentions se réfère nécessairement aux lignes de base telles qu'elles se présentaient au moment de l'adoption de ces textes. Au contraire, elle admet que les textes communautaires en matière de pêche font normalement référence aux lignes de base telles qu'elles existent au moment considéré, conformément aux règles de droit international. Il en irait autrement seulement pour l'application des modalités prévues à l'article 6 et à l'annexe I du règlement n° 170/83, en raison de la nature particulière du régime mis en place par ces dispositions. La fréquence même des modifications des lignes de base pour des raisons naturelles, sur laquelle le gouvernement du Royaume-Uni attire l'attention, renforcerait l'idée que le maintien, dans le contexte de ce règlement, des lignes de base en vigueur au 25 janvier 1983 servirait davantage les intérêts des pêcheurs concernés, du point de vue tant de la sécurité juridique et pratique que de la stabilité économique et opérationnelle des activités de pêche protégées.

Le Royaume-Uni ne pourrait se prévaloir, dans ce contexte, des dispositions de la convention de Londres. Selon une jurisprudence constante, dans les relations entre États membres, le droit communautaire prime l'ensemble des droits et obligations dont ces États pouvaient se prévaloir dans le cadre d'accords internationaux intérieurs (arrêts du 14 octobre 1980, Burgoa, 812/79, Rec. p. 2787, et du 8 décembre 1981, Crujeiras Tome e.a., 180/80 et 266/80, Rec. p. 2997). En outre, le même principe serait expressément admis à l'article 10 de la convention de Londres. Si, en revanche, la thèse britannique consiste plutôt à dire que la convention de Londres affecte l'interprétation des dispositions du règlement n° 170/83 au motif que les activités de pêche sauvegardées par ce règlement trouvent leur origine dans les activités de pêche habituelles reconnues en vertu de l'article 3 de la convention de Londres, la Commission fait valoir que le régime communautaire d'accès aux eaux et aux ressources est basé sur des principes diamétralement opposés à ceux de ladite convention.

En effet, cette dernière reposerait sur le principe de la juridiction de l'État riverain en matière de pêche dans les eaux côtières, les droits de pêche d'autres États constituant une exception. Le droit communautaire, en revanche, serait fondé sur le principe de l'égalité d'accès et de traitement pour tous les États membres dans toutes les eaux maritimes. Dans ce système, l'élément dérogatoire ne serait plus le droit de pêche particulier d'autres États, mais le droit des États riverains de réserver certaines eaux côtières aux activités des pêcheurs locaux. Cette dérogation aurait un caractère temporaire et serait atténuée par l'obligation pour l'État membre riverain de respecter les droits de pêche particuliers et la pratique de pêche des autres États membres tels qu'ils existaient au 31 janvier 1971.

Il se pourrait que les activités ainsi protégées trouvent leur origine dans les pratiques de pêche reconnues en vertu de l'article 3 de la convention de Londres et définies par des accords bilatéraux passés, pour ce qui concerne la présente affaire, entre le Royaume-Uni et plusieurs États membres. Cependant, après l'adhésion du Royaume-Uni, ces activités ne seraient plus régies par ces dispositions conventionnelles et par des principes annexes (tels que la mobilité des lignes de base), mais bien par le régime communautaire mis en place par l'article 100 de l'acte d'adhésion. Dans ce contexte, l'accès préférentiel aux eaux côtières devrait faire l'objet d'une interprétation étroite, puisqu'il constituerait une dérogation au principe fondamental de l'égalité d'accès.

Il en découlerait que la convention de Londres et le principe des lignes de base mobiles ne peuvent jouer un rôle utile dans l'interprétation du régime des activités de pêche d'autres États membres dans les eaux côtières du Royaume-Uni. Le bien-fondé de cette thèse apparaîtrait de manière encore plus claire dans les relations entre les six États membres originaires, où le régime de la convention de Londres aurait été remplacé, avec effet au 1er février 1971, par le régime communautaire de l'égalité d'accès prévu à l'article 2 du règlement n° 2141/70. En revanche, la dérogation comportant l'accès exclusif de l'État riverain à ses eaux côtières, atténuée par la protection de certaines activités de pêche des autres États membres, n'aurait été introduite qu'à partir du 1er janvier 1973 par l'acte d'adhésion. Le choix du 31 janvier 1971 comme date de référence pour le maintien des activités des autres États membres résulterait directement de cette situation: en effet, l'installation du régime de l'égalité d'accès le 1er février 1971 aurait mis fin à tous les droits de pêche particuliers existant sous le précédent régime de juridiction exclusive de l'État riverain.

Pour ce qui est de la limite extérieure des bandes côtières dans lesquelles les États membres peuvent déroger à l'égalité d'accès, l'application des lignes de base mobiles créerait des problèmes auxquels l'article 100 de l'acte d'adhésion n'apporterait apparemment pas de solution. Le paragraphe 3 de cette disposition ne couvrirait pas les cas où la juridiction d'un État membre serait étendue par le déplacement des lignes de base vers le large. Or, la nature même du régime mis en place par l'article 100 exigerait que soit respectée la pratique de pêche dont les autres États membres pouvaient se prévaloir au 31 janvier 1971. Dès lors, les lignes de base mobiles seraient incompatibles avec l'économie et la finalité du régime institué par l'article 100, non seulement pour définir les droits de pêche particuliers et la pratique de pêche existante, mais aussi pour définir la limite extérieure de la zone dans laquelle les États riverains peuvent user de la dérogation à l'égalité d'accès. Il serait inévitable d'appliquer la même conclusion eu égard au régime établi par l'article 6 du règlement n° 170/83.

La Commission conteste, par ailleurs, que les limites des zones dans lesquelles s'exerçaient les droits de pêche particuliers mentionnés au paragraphe 2 de l'article 100 aient dû être mesurées à partir des lignes de base en vigueur à chaque moment considéré. Une interprétation tout aussi possible, et plus plausible, consisterait à dire que ces limites doivent être calculées à partir des lignes de base telles qu'elles existaient à l'époque, c'est-à-dire le 31 janvier 1971. L'article 100 prévoirait le maintien d'un statu quo dont le contenu concret dépendrait de la zone de pêche définie par rapport aux lignes de base en vigueur à cette date.

Pour ce qui concerne la technique utilisée par le législateur communautaire, la Commission ne peut souscrire à l'affirmation du Royaume-Uni selon laquelle la désignation des bandes côtières serait un moyen inapproprié pour définir des zones maritimes immuables. Bien qu'il eût été utile, voire préférable, que le législateur communautaire précise expressément que les zones géographiques définies à l'annexe I doivent être mesurées à partir des lignes de base telles qu'elles existaient au 25 janvier 1983, l'absence d'une disposition expresse à cet effet ne permettrait pas de rejeter l'interprétation défendue par la Commission comme incompatible avec le principe de la sécurité juridique.

L'exemple cité par le Royaume-Uni de la zone dite « Shetland area », pour laquelle l'article 7 et l'annexe II du règlement n° 170/83 prévoient un système de licence de pêche géré par la Commission, ne serait pas significatif. Comme cette zone, définie par des besoins de conservation, englobe des eaux situées à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la bande côtière des douze milles du Royaume-Uni, il serait indispensable de la définir par des points de latitude et de longitude. Il serait également plausible que, aux deux endroits où les lignes ainsi définies touchent les limites de pêche du Royaume-Uni, il ait été fait référence à la ligne des douze milles afin d'éviter toute divergence entre le régime de conservation institué dans la Shetland area et le régime d'accès en vigueur dans la bande côtière des douze milles. La question de savoir si ces mentions se réfèrent à une ligne de base mobile ou à celle qui était en vigueur le 25 janvier 1983 sortirait du cadre de la présente procédure.

Cependant, aucune des considérations développées par la Commission pour restreindre la portée d'une exception au principe de l'égalité d'accès n'interviendrait dans le cas des mesures de conservation applicables aux zones maritimes définies par rapport aux lignes de base [voir, par exemple, le règlement (CEE) n° 3094/86 du Conseil, du 7 octobre 1986, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche (JO L 288, p. 1)]. Étant donné que de telles mesures s'adressent indistinctement dans ces zones à tous les navires de tous les États membres, on pourrait admettre que, dans ce contexte, les mentions des lignes de base doivent normalement s'entendre comme désignant les lignes de base telles qu'elles existent au moment considéré conformément au droit international.

La Commission observe encore que le recours aux lignes de base existant au 25 janvier 1983 pour la seule application de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83, tandis que les lignes de base mobiles sont prises en considération à d'autres fins, ne devrait engendrer ni la confusion chez les pêcheurs ni des difficultés administratives pour les autorités compétentes en matière de pêche, comme le craint le Royaume-Uni. La preuve en serait fournie par l'arrêté royal belge du 28 janvier 1988, portant des mesures nationales complémentaires en matière de conservation et de gestion des ressources de pêche (*Moniteur belge* du 4.2.1988, p. 1737): les dispositions combinées des articles 1er, point 7, et 15 de ce texte réserveraient aux bateaux battant pavillon belge la pêche dans les eaux maritimes s'étendant jusqu'à douze milles marins 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.

Enfin, la Commission fait noter que le comportement du Royaume-Uni soulève

également la question des obligations incombant à cet État en vertu de l'article 100, paragraphes 2 et 3, de l'acte d'adhésion, en ce qui concerne les pratiques de pêche dont les autres États membres pouvaient se prévaloir au 31 janvier 1971 dans les eaux situées entre les anciennes et les nouvelles limites des douze milles. Toutefois, alors que l'exclusion des pêcheurs d'autres États membres des zones reprises dans l'annexe I du règlement n° 170/83 a provoqué de violentes protestations de la part des pêcheurs concernés soutenus par leurs autorités nationales, l'autre aspect du problème, concernant les eaux situées entre l'ancienne et la nouvelle limites des douze milles, n'aurait pas reçu une attention comparable, et l'effet des nouvelles mesures sur la pratique de pêche des navires opérant dans ces eaux serait peu connu. Ce serait pour cette raison que la Commission, tout en estimant que l'application des nouvelles mesures à la zone ainsi définie est également incompatible avec le régime mis en place par l'article 100 de l'acte d'adhésion, aurait décidé de ne pas engager la procédure prévue à l'article 169 du traité pour cet aspect du problème, dans l'attente de plus amples renseignements sur les activités de pêche préalablement exercées dans ces eaux par les pêcheurs d'autres États membres.

Le *gouvernement français* commence par rappeler que ses pêcheurs détiennent des droits de pêche historiques au large des côtes britanniques. Ces droits auraient été reconnus dans plusieurs conventions internationales, et les autorités britanniques en auraient dressé l'inventaire par le Fishing Boats (France) Designation Order (arrêté sur la désignation des navires de pêche — France) de 1964.

Le gouvernement français estime que les nouvelles mesures britanniques mettent en cause des dispositions communautaires, notamment l'article 100, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion et l'article 6 du règlement n° 170/83. En effet, le paragraphe 1 dudit article 100 apporterait une dérogation temporaire au principe général de non-discrimination, qui aurait comme contrepartie le maintien des pratiques de pêche existantes exigé par les paragraphes 2 et 3 de la même disposition. Le paragraphe 3, prévoyant que, si un État membre porte ses limites de pêche à douze milles marins, aucun recul ne doit se produire dans la pratique de pêche existant en deçà de douze milles à la date du 31 janvier 1971, viserait tout particulièrement l'hypothèse de la présente affaire.

Quant au règlement n° 170/83, son annexe I dresserait un inventaire détaillé, établi à la suite des négociations qui se sont alors tenues, de tous les droits de pêche dont chaque État membre pouvait se prévaloir à la date du 25 janvier 1983. En mettant en place, en octobre 1987, des mesures visant à empêcher l'accès des pêcheurs français aux zones énumérées dans l'annexe I du règlement n° 170/83, et donc l'exercice des droits de pêche reconnus par le droit communautaire, le Royaume-Uni contreviendrait à ses obligations communautaires. On ne saurait accepter la thèse selon laquelle les droits de pêche seraient maintenus, mais s'exerceraient désormais dans des zones géographiques déplacées vers le large. En effet, les nouvelles zones que les autorités britanniques envisageraient d'attribuer aux pêcheurs français se caractériseraient par des conditions différentes de fond et de courant et seraient nettement moins poissonneuses. De surcroît, les pêcheurs français et ceux des autres États membres pêcheraient déjà dans les nouvelles zones, situées plus au large, définies par le gouvernement du Royaume-Uni. Il n'y aurait donc pas seulement diminution des potentialités

de capture par suite du déplacement de zones, mais également diminution ou suppression des droits historiques existant dans les nouvelles zones et risque de surexploitation de ces nouvelles zones.

Un État membre ne pourrait pas modifier unilatéralement la nature des activités de pêche dans les zones faisant l'objet de l'annexe I du règlement n° 170/83, alors que l'article 100 de l'acte d'adhésion prévoit expressément le maintien des droits existants. Même en admettant que de nouvelles zones équivalentes eussent pu être déterminées, un nouveau règlement du Conseil eût été nécessaire pour modifier l'annexe I, conformément à la déclaration commune émise lors de l'adoption du règlement n° 170/83 et rappelée par la Commission. Il importerait d'assurer le respect du principe de l'intangibilité des zones géographiques définies dans le règlement n° 170/83 et d'éviter le risque de voir des dispositions claires et précises peu à peu vidées de leur substance, au gré des changements que les États membres seraient susceptibles d'imposer à la délimitation des eaux territoriales et donc au tracé des lignes de base déterminant des zones de pêche.

Les principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique, dégagés par la jurisprudence de la Cour (arrêts du 12 octobre 1978, Belbouab, 10/78, Rec. p. 1915; et du 8 octobre 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Rec. p. 3969; en matière de pêche, arrêt du 10 juillet 1980, Commission/Royaume-Uni, 32/79, Rec. p. 2403), devraient trouver à s'appliquer dans une telle hypothèse. Pour ce qui concerne le principe d'égalité de traitement consacré par l'article 7 du traité, le gouvernement français rappelle que, selon les termes de l'arrêt du 5 mai 1981, Commission/Royaume-Uni (804/79, Rec. p. 1045), les pêcheurs de la Communauté doivent avoir, sous réserve des dérogations arrêtées, un égal accès aux fonds de pêche relevant de la juridiction des États membres. Le Conseil seul aurait le pouvoir de déterminer les modalités de cet accès, tandis que les États membres ne pourraient modifier cette situation juridique par des mesures unilatérales. Enfin, il serait clair que le droit communautaire, primaire ou dérivé, prévaut, dans les rapports entre États membres, sur les dispositions de la convention sur la mer territoriale ou de la convention de Londres.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* expose, à titre liminaire, que la présente procédure a pour origine une divergence d'opinions qui oppose la Commission au Royaume-Uni quant à l'interprétation de l'article 6, paragraphe 2, et de l'annexe I du règlement n° 170/83 et qui ne peut être tranchée que par un arrêt de la Cour de justice. L'introduction par la Commission d'un recours au titre de l'article 169 du traité CEE constituerait le moyen le plus satisfaisant d'amener la Cour à se prononcer. Il serait à souligner, cependant, que la présente affaire est portée devant la Cour dans un esprit de coopération, dont témoigneraient les instructions données par les autorités britanniques aux fonctionnaires chargés du contrôle de la pêche en vue de prévenir tout acte susceptible d'aggraver ou d'étendre le conflit jusqu'à ce que le problème juridique soit résolu.

Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle que les limites d'étendue des eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres, auxquelles s'applique la politique commune des structures dans le secteur de la pêche, sont définies par rapport aux lignes de base utilisées pour la délimitation des eaux territoriales des États membres. Or, les lignes de base

devraient être déterminées par les autorités nationales conformément au droit international public. Dès lors, ces lignes ne seraient pas établies une fois pour toutes, mais pourraient varier dans certaines circonstances et, notamment, à la suite de l'apparition ou de la disparition de hauts-fonds découvrants ou de l'extension de la mer territoriale, lorsque cette dernière vient à englober des hauts-fonds précédemment situés en dehors des eaux territoriales.

La Commission admettrait que les modifications de ces lignes de base ont des conséquences sur l'application de certaines dispositions communautaires. Le gouvernement du Royaume-Uni, pour sa part, estime que de telles modifications sont susceptibles de produire des effets également pour ce qui concerne la localisation de la zone de six à douze milles dans laquelle les activités de pêche des navires des États membres autres que l'État riverain sont protégées.

La présente affaire devrait, certes, être tranchée sur la base du droit communautaire. Le gouvernement du Royaume-Uni se réfère, toutefois, au droit international, au double motif que les lignes de base utilisées pour délimiter les bandes maritimes au large des côtes des États membres devraient être fixées conformément au droit international et que la présente affaire concernerait la préservation, en droit communautaire, des droits de pêche particuliers ayant leur origine dans le droit international.

Quant au premier point, il résulterait de l'article 2 du règlement n° 101/76 que les zones maritimes d'un État membre pour lesquelles l'égalité d'accès est assurée aux navires d'autres États membres sont les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de sa juridiction, telles qu'elles sont désignées par les lois en vigueur dans chaque État membre.

Lorsque, à compter du 1er janvier 1977, les États membres ont porté les limites de leurs zones de pêche à 200 milles au large de leurs côtes en mer du Nord et dans l'Atlantique Nord, conformément au droit international, l'Irlande aurait prétendu que l'étendue des eaux maritimes telle que définie à l'article 2 du règlement n° 101/76 se limitait aux eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres au moment de l'entrée en vigueur de ce texte. Cette thèse aurait été rejetée par la Cour dans l'arrêt du 16 février 1978, Commission/Irlande, précité, où elle aurait jugé que ledit article 2 doit être compris comme faisant référence à la délimitation de la sphère d'application de l'ensemble du droit communautaire, telle qu'elle se présente à tout moment et que, partant, toute extension des eaux maritimes en question comporte automatiquement une extension identique du domaine d'application du règlement. De même, selon le gouvernement du Royaume-Uni, une modification des lignes de base doit avoir des conséquences automatiques pour la limite extérieure de la zone à l'intérieur de laquelle l'État membre riverain jouit de droits de pêche exclusifs, sous réserve des droits particuliers des navires d'autres États membres. Il en serait d'autant plus ainsi que cette zone est définie par référence à des bandes côtières de six à douze milles, et non pas suivant les techniques utilisées par le droit communautaire pour définir les zones maritimes spécifiques et fixes aux fins de la politique commune des structures, qui se fonderaient sur l'indication de la latitude et de la longitude.

La pratique suivie par le Royaume-Uni pour le tracé de ses lignes de base serait et aurait

toujours été conforme au droit international. Ces lignes de base étant, par nature, instables dans un certain nombre de zones, où elles reposeraient dans une large mesure sur des bancs de sable immergés formant des hauts-fonds découvrants, elles auraient subi de nombreuses modifications dans le passé, et notamment depuis 1972, qui auraient abouti tour à tour au rapprochement ou à l'éloignement de la côte de la bande de six à douze milles. Cela aurait régulièrement donné lieu à la publication d'avis aux gens de mer, de nouvelles cartes, ou de nouvelles éditions des cartes existantes.

Par ailleurs, tous les États maritimes pourraient (et devraient, en cas d'érosion des hauts-fonds découvrants) procéder à des rectifications de leurs lignes de base conformément aux règles du droit international, ce qui comporterait des modifications des zones de six à douze milles au sens de la politique commune de la pêche. La pratique des États membres irait également en ce sens: depuis le 31 janvier 1971, la France, le Danemark, la République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas auraient modifié leurs lignes de base, notamment dans des zones dans lesquelles les pêcheurs d'autres États membres bénéficient de droits de pêche particuliers. Quant à la Belgique et à l'Irlande, elles auraient étendu leur mer territoriale à douze milles en 1987 et en 1988 respectivement. Le gouvernement du Royaume-Uni n'aurait pas été informé que les modifications des lignes de base qui en seraient résultées étaient restées sans répercussion dans le domaine de la pêche.

Pour ce qui est du second point, à savoir les liens entre le régime communautaire et le droit international, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que la souveraineté ou la juridiction de l'État riverain sur la zone de douze milles résulte du pouvoir de juridiction en matière de pêche prévu par la convention de Londres et de l'extension de la mer territoriale en vertu du droit international coutumier. De même, les droits de pêche particuliers visés à l'article 6, paragraphe 2, et à l'annexe I du règlement n° 170/83 tireraient leur origine de la pratique habituelle de pêche reconnue par l'article 3 de la convention de Londres, qui aurait porté sur des zones comprises entre six et douze milles au large de la côte, mesurées par rapport aux lignes de base existant en chaque moment conformément au droit international, et, par conséquent, sur des zones susceptibles d'être modifiées à la suite de changements dans les lignes de base. De tels liens entre le régime institué par la convention de Londres et le régime communautaire auraient été reconnus par le gouvernement français lui-même dans son mémoire en intervention. En outre, il n'y aurait rien d'inhabituel à interpréter un acte communautaire en se référant au régime résultant d'un traité international qu'il remplace (arrêt du 23 novembre 1977, Enka, 38/77, Rec. p. 2203).

La pratique de pêche visée par l'article 3 de la convention de Londres aurait reçu une définition plus précise à la suite d'accords bilatéraux entre les États concernés. Étant donné que la preuve de la nature et de l'étendue des pratiques de pêche se serait fondée dans une large mesure sur des présomptions plutôt que sur une documentation détaillée, ces accords auraient nécessité des discussions et des négociations, ce qui revêt une certaine importance de l'avis du gouvernement du Royaume-Uni. Dans tous les accords conclus par le Royaume-Uni, la localisation des droits de pêche aurait été effectuée sur la base, d'une part, de lignes latérales tracées à partir de points situés sur la côte adjacente et, d'autre part, de bandes côtières de six et douze milles

mesurées par rapport aux lignes de base susceptibles de varier conformément au droit international. Cette technique ne présenterait aucune différence par rapport à celle utilisée dans l'annexe I du règlement n° 170/83.

Le gouvernement du Royaume-Uni ne prétend pas que la convention de Londres porte atteinte en quoi que ce soit à la validité et au plein effet du droit communautaire. Simplement, elle aurait fourni la base d'habilitation pour l'exercice, par les États membres, de leur souveraineté ou de leur juridiction sur l'espace compris entre six et douze milles à partir de leurs côtes, ainsi que pour l'extension des limites de pêche effectuée conformément à l'article 100, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion. Le fait que la convention de Londres et le droit communautaire sont fondés sur des principes diamétralement opposés en ce qui concerne l'accès n'empêcherait pas les lignes de base mobiles d'être communes aux deux régimes.

A l'époque où l'acte d'adhésion est entré en vigueur, deux titres juridiques différents auraient permis aux États d'étendre à douze milles les limites de leur juridiction en matière de pêche, le premier étant l'exercice des droits reconnus par l'article 3 de la convention de Londres, le second l'extension de leur mer territoriale. Dans les deux cas, toutes les zones côtières résultant de l'exercice, par les États membres, des compétences qu'ils tiraient du droit international auraient pu être déterminées à partir de lignes de base mobiles. Puisque les dispositions des articles 100 et 101 de l'acte d'adhésion étaient destinées à s'appliquer dans les zones relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres, elles auraient donc nécessairement fait référence à des limites tracées à partir des lignes de base telles qu'elles existent au moment considéré.

Lorsque l'article 100 de l'acte d'adhésion a autorisé les États membres à déroger au principe de l'égalité d'accès consacré par le règlement n° 2141/70, tout en préservant les droits de pêche particuliers dont les autres États membres pouvaient se prévaloir le 31 janvier 1971, il aurait été clair que ces droits particuliers étaient ceux s'exerçant dans la zone comprise entre six et douze milles, calculés à partir des lignes de base telles qu'elles existent à chaque moment donné. Il serait également significatif que le paragraphe 3 dudit article 100 ait retenu le 31 janvier 1971 comme date de référence pour l'identification de la pratique de pêche existante, pour le cas où les États membres qui n'avaient pas appliqué le régime des douze milles prévu par la convention de Londres (République fédérale d'Allemagne, Belgique, Italie et Pays-Bas) porteraient leurs limites de pêche à douze milles. Ainsi, la situation résultant de la convention de Londres et des accords bilatéraux conclus sur la base de celle-ci, antérieurement à l'entrée en vigueur du règlement n° 2141/70, aurait été maintenue et inscrite dans le droit communautaire à la fois pour les six États membres originaires et pour les nouveaux États membres. La Commission ne serait donc pas fondée à soutenir que, dans les relations entre les États membres originaires, la situation au 31 janvier 1971 était déjà régie par les dispositions de l'article 2 du règlement n° 2141/70.

Le gouvernement du Royaume-Uni estime que la négociation et la consolidation des droits de pêche protégés dans le cadre de l'annexe I du règlement n° 170/83 n'ont pas eu d'effets sur la définition des lignes de base. Elles auraient simplement abouti à une définition plus précise des lignes latérales

marquant les limites des zones terrestres au large desquelles ces droits particuliers pouvaient être exercés, marquant ainsi une évolution logique, dans le contexte communautaire, des accords négociés jusque-là sur une base bilatérale. Il ne saurait s'agir d'un nouveau départ au sens où l'entend la Commission.

Les considérants du règlement n° 170/83 feraient clairement référence au maintien de la situation juridique résultant de l'acte d'adhésion. Ils exprimeraient ainsi une intention incompatible avec l'affirmation selon laquelle un changement fondamental était envisagé en ce qui concerne la définition des bandes de six et douze milles.

Si, dans l'annexe I du règlement n° 170/83, le Conseil avait effectivement souhaité établir les limites terrestres de ces zones autrement que par rapport à des lignes de base mobiles, il n'aurait pas cherché à le faire par référence aux lignes de base. En effet, le législateur communautaire aurait l'expérience de la nécessité, dans certains cas, de définir des zones maritimes particulières de manière immuable, et de l'opportunité d'utiliser, à cet effet, la latitude et la longitude. Le règlement n° 170/83 en fournirait lui-même un bon exemple, puisque la zone dite « Shetland area », pour laquelle l'article 7 prévoit un système de licences géré par la Commission, est précisément définie, dans l'annexe II, à l'aide des points de latitude et de longitude, sauf à deux endroits où il est fait usage de la ligne des douze milles, dans le but d'assurer la continuité entre la « Shetland area » et le régime spécial applicable à l'intérieur de la zone des douze milles. Il serait à noter que ce dernier objectif ne serait pas atteint si la référence faite par l'annexe II à la ligne des douze milles n'était pas interprétée comme visant la ligne mesurée à partir des lignes de base telles qu'elles existent à chaque moment. Par ailleurs, s'il y avait deux zones des douze milles, l'une fondée sur les lignes de base fixes pour la délimitation de la Shetland area, l'autre sur les lignes mobiles pour les besoins de la protection des activités de pêche des États membres non riverains, il aurait été nécessaire que le législateur prenne des mesures pour traiter la question de ces deux zones qui se chevaucheraient, mais seraient différentes. Or, le règlement n° 170/83 ne contiendrait pas une telle disposition.

En outre, le recours à des lignes « gelées » et non pas mobiles aurait été si inhabituel qu'on se serait attendu à ce que le règlement n° 170/83 indique expressément le fait que les zones côtières et leurs lignes de base y étaient utilisées dans une acception particulière, autre que celle qui prévaudrait dans la centaine de cas où les zones de six et de douze milles mesurées à partir des « lignes de base » seraient mentionnées dans les actes communautaires. Toute autre conclusion serait incompatible avec le principe de la sécurité juridique.

Il serait difficilement imaginable que le Conseil ait eu l'intention d'établir deux zones des douze milles différentes, l'une calculée à partir des lignes de base existant le 23 janvier 1983 pour les besoins de la protection des activités de pêche des États membres autres que l'État riverain, et l'autre mesurée à partir de lignes de base mobiles, à prendre en considération pour d'autres aspects de la politique commune de la pêche. De telles zones se chevaucheraient sans coïncider, ce qui engendrerait une situation de confusion pour les justiciables, des difficultés administratives pour les personnes chargées de veiller à l'exécution des règles communautaires et des complications pour la présentation des cartes nauti-

ques, qui devraient distinguer entre les deux zones de douze milles et indiquer le régime juridique applicable à chacune d'entre elles.

L'arrêté royal belge du 28 janvier 1988, cité par la Commission pour démontrer la praticabilité d'une situation où deux zones des douze milles coexisteraient, ne serait pas significatif. En premier lieu, il aurait été pris après que furent survenus les événements qui ont donné lieu à la présente procédure et que la Belgique fut alignée sur les positions défendues par la Commission dans la présente procédure. En second lieu, le fait que la Belgique retienne les lignes de base de 1983 pour mesurer ses zones des six et des douze milles aurait peu d'effet pratique: la côte belge serait très courte, pratiquement droite, avec peu de hauts-fonds découvrants situés au large, et tous près des côtes, de sorte que les changements de la laisse de basse mer intervenus au cours des dernières années, par ailleurs minimes, n'auraient pas eu d'incidence appréciable sur les limites des six ou des douze milles. Dès lors, les organismes belges compétents n'auraient guère de difficultés à contrôler les deux limites de pêche, puisque les deux coïncideraient à des fins pratiques.

La Commission reconnaîtrait que la zone des douze milles à laquelle fait référence le règlement n° 3094/86 doit être mesurée à partir de lignes de base mobiles, mais n'accepterait pas une telle conclusion dans le contexte du règlement n° 170/83. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, l'explication la plus plausible est qu'il existe une seule zone des douze milles. C'est ce qui ressortirait également du préambule du règlement n° 3094/86, qui se référerait, entre autres, au règlement n° 170/83 et qui mentionnerait expressément la zone côtière des douze milles.

Le gouvernement du Royaume-Uni souligne que la modification des lignes de base ne saurait être considérée comme un comportement unilatéral. Les seules lignes de base pouvant être utilisées seraient celles qui résultent du droit international et la Commission elle-même admettrait que, dans d'autres contextes, il y a lieu de se référer aux lignes de base mobiles.

La thèse du gouvernement français, selon laquelle la pratique du Royaume-Uni consistant à faire référence aux lignes de base mobiles dans le contexte du règlement n° 170/83 serait contraire aux principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique, serait à rejeter. Le Royaume-Uni dresserait régulièrement et avec précision des cartes indiquant les limites des zones des six et des douze milles, qui seraient publiées pour les besoins des pêcheurs. Il n'y aurait aucun élément d'incertitude ou de rétroactivité dans le fait d'appliquer de façon équitable et de bonne foi, pendant de nombreuses années, des critères objectifs pour la détermination des zones côtières.

L'argument développé par la Commission, tiré de ce que le point de vue du Royaume-Uni aboutirait à mettre fin aux activités de pêche existant au 31 janvier 1971 et poursuivies entre la nouvelle et l'ancienne limite des douze milles, sans qu'elles puissent être sauvegardées par l'article 100, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion, soulèverait quelques difficultés. Mais le fait, que la Commission semblerait admettre, que l'article 100, paragraphe 3, ne s'applique pas lorsqu'un État membre modifie ses lignes de base conformément au droit international signifierait simplement que le législateur communautaire a présumé que ces problèmes pourraient être résolus en temps voulu par d'autres moyens. Dès lors, la question de savoir si l'article 100, para-

graphe 3, s'applique ou non à la situation résultant de la promulgation du Territorial Sea Act de 1987 ne serait d'aucune aide pour l'interprétation du règlement n° 170/83.

Le gouvernement du Royaume-Uni soutient encore que les lignes de base mobiles n'auraient pas l'effet discriminatoire allégué par la Commission. Il n'y aurait, en effet, aucune discrimination fondée sur la nationalité, ni aucun effet discriminatoire inhérent, mais uniquement un traitement différencié de situations différentes, sur la base de critères objectifs conformes au droit communautaire, tels que l'exercice de la pêche à partir de ports situés sur la zone géographique côtière ou l'existence de droits de pêche particuliers.

Pour conclure, le gouvernement du Royaume-Uni répète qu'il n'y a eu aucune violation du droit communautaire et observe que d'éventuelles difficultés survenues pour les pêcheurs d'autres États membres ont pour cause le régime établi par l'acte d'adhésion et par le règlement n° 170/83. Les revendications qui en découlent porteraient sur un intérêt plutôt que sur un droit. Mais on ne pourrait demander à la Cour de justice d'ajuster des compromis complexes, touchant l'ensemble d'un secteur économique, à chaque fois qu'un groupe particulier allègue qu'il a souffert d'un désavantage.

G. F. Mancini
Juge rapporteur