ARRÊT DE LA COUR
15 décembre 1987 *

Dans l'affaire 237/86,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M. A. Bos, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, et M. G. M. Borchardt, conseiller juridique assistant au même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de son ambassade,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Robert C. Fischer, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en annulation partielle, en ce qui concerne les produits de la pêche, de la décision 86/443 de la Commission, du 1er juillet 1986, relative à l'apurement des comptes présentés par le royaume des Pays-Bas au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », pour l'exercice financier 1982 (JO L 256, p. 29),

LA COUR,

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, f. f. de président, J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. J. L. da Cruz Vilaça
greffier: Mme B. Pastor, administrateur

vu le rapport d'audience et suite à la procédure orale du 5 mai 1987,

* Langue de procédure: le néerlandais.

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions présentées à l'audience du 16 septembre 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 septembre 1986, le royaume des Pays-Bas a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à l'annulation de la décision 86/443 de la Commission, du 1er juillet 1986, relative à l'apurement des comptes présentés par le royaume des Pays-Bas au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après « FEOGA »), section « garantie », pour l'exercice financier 1982 (JO L 256, p. 29), dans la mesure où cette décision n'a pas retenu au titre du financement communautaire les comptes présentés par le royaume des Pays-Bas concernant des restitutions à l'exportation dans le secteur de la pêche pour un montant de 13 317 224 HFL.

2 Le gouvernement néerlandais invoque, à titre de moyen, la violation de règles relatives à l'application du traité, à savoir le règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), considéré en liaison avec les règlements nos 100/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (JO L 20, p. 1), 3796/81 du Conseil, du 29 décembre 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (JO L 379, p. 1), et 2730/79 de la Commission, du 29 novembre 1979, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 317, p. 1). Le gouvernement néerlandais soutient encore qu'il n'est pas permis à la Commission de répercuter les lacunes de la réglementation communautaire sur les États membres et que les principes de sécurité juridique et de certitude des règles juridiques n'ont pas été respectés. Il reproche également à la Commission de ne pas avoir utilisé tous les moyens à sa disposition pour prévenir, en 1982, le dépassement des possibilités de captures de poisson en question. Subsidiairement, il conteste l'exactitude des corrections financières faites par la Commission.

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

4 Par son premier moyen, le gouvernement néerlandais soutient que le règlement n° 729/70 permet seulement de refuser le financement communautaire en cas de non-respect de la réglementation communautaire relative à la gestion financière ou à la politique de marché dans le secteur de la pêche et que les propositions de la Commission concernant, pour certains stocks de poisson, la fixation pour 1982 du total admissible des captures (« TAC ») et sa répartition entre les États membres (quotas) ne devraient pas être considérées comme des règles communautaires au sens du règlement n° 729/70.

5 La Commission rétorque que les mesures de conservation communautaires de la pêche relèvent des règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles au sens des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, que de telles mesures existent pour 1982 et que tout acte d'un État membre incompatible avec le droit communautaire devrait donner lieu au refus du financement communautaire si cet acte a entraîné des dépenses pour le FEOGA.

6 Ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt de ce jour (Pays-Bas/Commission, 326/85, Rec. 1987, p. 5091), les mesures de conservation de la pêche font partie des règles communautaires de l'organisation commune des marchés agricoles au sens des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, les produits de la pêche étant englobés, aux termes de l'article 38 du traité CEE, dans les produits agricoles, et les restitutions accordées et les interventions entreprises en violation de mesures de conservation communautaires ne peuvent, en principe, être financées par le FEOGA.

7 Il devient, dès lors, nécessaire d'examiner s'il existait, pour 1982, des règles communautaires en matière de conservation des ressources de la mer limitant les captures et s'imposant au royaume des Pays-Bas.

8 La situation de 1982 est caractérisée par le fait que le Conseil, exclusivement compétent depuis le 1er janvier 1979 en vertu de l'article 102 de l'acte d'adhésion

de 1972 pour prendre, dans le cadre de la politique commune de la pêche, sur proposition de la Commission, les mesures destinées à la conservation des ressources n'a pas arrêté de telles mesures pendant l'année 1982. Ce n'est que par le règlement n° 172/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, fixant, pour certains stocks ou groupes de stocks de poisson évoluant dans la zone de pêche de la Communauté, les totaux admissibles des captures pour 1982, la part de ces captures disponible pour la Communauté, la répartition de cette part entre les États membres et les conditions dans lesquelles les totaux admissibles des captures peuvent être pêchés (JO L 24, p. 30), que le Conseil a fixé rétroactivement pour l'année 1982 les TAC et les quotas nationaux.

9 A compter du 1er janvier 1982 jusqu'au 30 juin 1982, les activités de pêche exercées dans les eaux communautaires furent régies par des décisions intérimaires du Conseil, à savoir les décisions 81/1052 du 29 décembre 1981 (JO L 379, p. 52), 82/207 du 31 mars 1982 (JO L 99, p. 34), 82/271 du 29 avril 1982 (JO L 120, p. 29), et 82/346 du 31 mai 1982 (JO L 152, p. 12), prescrivant aux États membres de tenir compte, dans leurs activités de pêche, des TAC proposés par la Commission le 24 juillet 1981.

10 Les 18 et 21 juin 1982, la Commission a présenté au Conseil des propositions de TAC et de quotas pour 1982 (JO C 228, p. 14, et JO C 233, p. 4) sur lesquelles le Conseil n'a pu se mettre d'accord. Le 29 juin 1982, le Conseil a toutefois adopté la décision 82/440, du 29 juin 1982 (JO L 190, p. 9), dans laquelle il a décidé qu'à compter du 1er juillet au 23 juillet 1982 les États membres tiendront compte des TAC proposés par la Commission le 24 juillet 1981.

11 A la session du Conseil du 21 juillet 1982, la Commission a présenté une déclaration au Conseil (JO C 199, p. 21), dans laquelle elle a constaté que le Conseil n'a pas réussi à prendre une décision sur la fixation des TAC et quotas. Afin de permettre, à partir de sa déclaration et jusqu'au 30 septembre 1982, à la Communauté d'assumer ses responsabilités en matière de conservation, la Commission a rappelé que les États membres n'ont pas seulement le droit d'adopter les mesures nécessaires sous réserve de leur approbation par la Commission, mais aussi le devoir de prendre de telles mesures dans l'intérêt collectif, devoir que la Commission peut leur demander d'assumer. La Commission a encore déclaré que, pour assurer une activité aussi coordonnée et stable que possible de l'ensemble de la flotte de pêche des États membres, elle s'inspirera, lors de l'exercice de ses fonc-

tions, et notamment lorsqu'elle sera appelée à approuver des mesures nationales de conservation, des propositions qu'elle a soumises au Conseil.

12 Par la suite, le Conseil a adopté, pour 1982, d'autres mesures provisoires, à savoir les décisions 82/498 du 21 juillet 1982 (JO L 216, p. 40), 82/650 du 20 septembre 1982 (JO L 274, p. 33), 82/739 du 26 octobre 1982 (JO L 312, p. 17), et 82/802 du 29 novembre 1982 (JO L 339, p. 57). Dans ces décisions, le Conseil, en tenant compte de la compétence exclusive de la Communauté et des obligations incombant aux États membres, telles que définies par la Cour de justice, a décidé qu'à compter du 24 juillet 1982 jusqu'au 31 décembre 1982, « les États membres conduiront leurs activités de pêche en fonction des cycles saisonniers habituels, en tenant compte des TAC proposés par la Commission le 21 juin 1982, tels que modifiés » dans la suite.

13 A la session du Conseil du 21 décembre 1982, la Commission a fait une nouvelle déclaration dans laquelle elle a demandé notamment aux États membres de lui soumettre dans les plus brefs délais les mesures nationales de conservation qu'ils envisageaient d'adopter. La Commission a également déclaré qu'elle était déterminée à utiliser tous les moyens en son pouvoir pour assurer que les États membres respectent leurs obligations.

14 Le 25 janvier 1983, le Conseil a adopté, en complément du règlement n° 101/76, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 19), le règlement n° 170/83, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1). C'est sur la base de l'article 11 de ce règlement que le Conseil a adopté le même jour le règlement n° 172/83, précité.

15 Afin d'analyser la situation de l'année 1982, il y a lieu de rappeler que la Cour a jugé, dans son arrêt du 5 mai 1981 (Commission/Royaume-Uni, 804/79, Rec. p. 1045), que, dans une situation caractérisée par l'inaction du Conseil, les États membres ont, selon l'article 5 du traité, l'obligation de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité; que cette disposition impose aux États membres des devoirs particuliers d'action et d'abstention dans une situation où la Commission, pour répondre à des besoins urgents de conservation, a soumis au Conseil des propositions qui, bien qu'elles n'aient pas été adoptées par celui-ci,

constituent le point de départ d'une action communautaire concertée. La Cour a encore déclaré que, s'agissant d'un domaine réservé à la compétence de la Communauté, à l'intérieur duquel les États membres ne peuvent agir autrement désormais que comme gestionnaires de l'intérêt commun, un État membre ne saurait donc, en l'absence d'une action appropriée du Conseil, mettre en vigueur des mesures intérimaires de conservation éventuellement requises par la situation que dans le cadre d'une collaboration avec la Commission; que les États membres avaient le devoir de ne pas instituer des mesures de conservation nationales à l'encontre d'objections, de réserves ou de conditions que la Commission pourrait formuler.

16 La Cour a ainsi admis que, dans une situation où le Conseil est resté en défaut d'édicter les mesures de conservation nécessaires pour préserver les ressources halieutiques, de telles mesures, répondant à des besoins urgents, peuvent, afin de maintenir la Communauté en état de faire face à ses responsabilités, résulter d'une procédure de coopération entre les États membres et la Commission.

17 Il est constant qu'une telle procédure n'a pas été engagée en 1982 entre le royaume des Pays-Bas et la Commission, le royaume des Pays-Bas n'ayant pas répondu à l'invitation de la Commission à adopter les mesures nécessaires pour assurer le respect de ses propositions. Dans ces conditions, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les conséquences juridiques de ce défaut de coopération de la part d'un État membre, force est de constater que les propositions unilatéralement arrêtées par la Commission, relatives aux quotas de pêche à attribuer au royaume des Pays-Bas, ne peuvent pas, comme la Cour l'a jugé dans son arrêt de ce jour (Royaume des Pays-Bas/Commission, 326/85, précité), se voir reconnaître le caractère de règles de droit communautaires au sens des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, dont le non-respect pouvait fonder le refus de la Commission de reconnaître à la charge du FEOGA les restitutions en cause.

18 Il importe d'examiner encore si la décision attaquée de la Commission peut trouver un fondement dans le règlement n° 172/83, entré en vigueur le 27 janvier 1983, qui détermine rétroactivement les quotas de pêche pour 1982.

19 A cet égard, il y a lieu de souligner, ainsi que la Cour l'a déjà fait à maintes reprises, que la législation communautaire doit être certaine et son application

prévisible pour les justiciables. Cet impératif de sécurité juridique s'impose avec une rigueur particulière lorsqu'il s'agit d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières, de façon à permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose.

20 En l'espèce, au moment d'accorder les restitutions en cause, le royaume des Pays-Bas n'était à même ni de connaître ni de prévoir avec certitude la réglementation édictée seulement après la fin de l'exercice. Dans ces conditions, la Commission ne saurait se fonder sur le non-respect des quotas fixés rétroactivement en 1983 par le règlement n° 172/83 pour refuser la prise en charge par le FEOGA des restitutions faisant l'objet du recours.

21 Il y a lieu, par conséquent, d'annuler la décision 86/443 de la Commission, du 1er juillet 1986, dans la mesure sollicitée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens du requérant.

Sur les dépens

22 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La décision 86/443/CEE de la Commission, du 1er juillet 1986, relative à l'apurement des comptes présentés par le royaume des Pays-Bas au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », pour l'exercice financier 1982, est annulée dans la mesure où cette décision n'a pas retenu au titre du financement communautaire les**

comptes présentés par le royaume des Pays-Bas concernant des restitutions à l'exportation dans le secteur de la pêche pour un montant de 13 317 224 HFL.

2) La Commission est condamnée aux dépens.

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 décembre 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart