CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

présentées le 16 septembre 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Il nous appartient aujourd'hui d'analyser les recours formés par six États membres — le Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République française, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni — pour voir annuler huit décisions de la Commission relatives à l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (« FEOGA »), section « garantie », pour les exercices financiers 1981 (six décisions du 28 août 1985) et 1982 (deux décisions du 1er juillet 1986), dans la mesure où, par l'effet de celles-ci, la Commission refuse de mettre à la charge du FEOGA une partie des montants versés par les États membres aux opérateurs économiques intéressés au titre d'interventions et/ou de restitutions à l'exportation pour les quantités de poisson qui, selon la Commission, ont été pêchées au-delà des quotas autorisés.

2. Comme nous le verrons par la suite, il existe une différence fondamentale au niveau du cadre juridique applicable entre les décisions relatives à l'exercice financier 1982 et celles qui concernent les comptes de 1981. Toutefois, les décisions sont toutes du même type, les problèmes qu'elles suscitent sont partiellement communs et les arguments des États membres concernés sont dans une large mesure similaires, ce qui nous permet de traiter l'ensemble des recours dans les mêmes conclusions, en nous réservant de signaler et d'apprécier les spécificités de chaque espèce.

* Traduit du portugais.

I — Le cadre réglementaire et les antécédents du litige

3. Les règles fondamentales applicables en matière de financement de la politique agricole commune (« PAC ») ont été adoptées par l'effet du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970 [1]. Le règlement cité a prévu que la PAC serait financée par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (« FEOGA »), qui est une partie du budget des Communautés (article 1er, paragraphe 1), dont la section « garantie » finance les « restitutions à l'exportation vers les pays tiers » et les « interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles » (article 1er, paragraphe 2), respectivement accordées et entreprises « selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles » (articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1).

4. Dans le secteur de la pêche, les grandes lignes d'une politique commune ont été définies pour la première fois en 1970, dans les règlements (CEE) nos 2141/70 et 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970 [2].

5. A la suite du premier élargissement de la Communauté, le régime général de la politique commune dans le secteur de la pêche a fait l'objet d'une révision dans les règlements (CEE) nos 100/76 et 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976 [3], dont le

1 — JO L 94 du 28.4.1970, p. 13.
2 — JO L 236 du 27.10.1976, p. 1 et 5.
3 — JO L 20 du 28.1.1976, p. 1 et 19.

premier établit l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et le deuxième une politique commune des structures dans le secteur de la pêche.

6. Le système découlant des règlements cités était basé sur les mêmes principes que le régime antérieur, sauf à prévoir les adaptations rendues nécessaires par la nouvelle réalité politique et économique de la Communauté, que les dérogations prévues par les articles 100 à 103 de l'acte d'adhésion reflètent déjà.

7. Pour l'essentiel, les objectifs du règlement (CEE) n° 100/76 étaient de stabiliser les prix du poisson dans la Communauté et de réaliser un marché unique basé sur un régime de prix communs, en fixant annuellement un prix officiel de retrait, ou prix minimal, garanti pour chaque catégorie de poisson.

8. Les considérants du règlement en question rappelaient que, conformément aux articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 729/70, les dépenses encourues par les États membres par suite des obligations découlant de l'application du régime en cause incombaient à la Communauté.

9. Alors qu'il était encore en vigueur en 1981, le règlement (CEE) n° 100/76 a été abrogé et remplacé, à partir du 1er juin 1982, par le règlement (CEE) n° 3796/81 du Conseil, du 29 décembre 1981, relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche[4]; ce nouveau règlement inclut une disposition (l'article 26, paragraphe 2) qui faisait défaut dans le règlement (CEE) n° 100/76. Selon l'article 26, paragraphe 2, le financement des mesures d'intervention est limité aux quantités ou quotas éventuellement alloués à l'État membre en question sur la base du volume global de captures autorisées (« TAC »).

4 — JO L 379 du 31.12.1981, p. 1.

10. Le règlement (CEE) n° 101/76 était basé, comme le règlement qui l'avait précédé [le règlement (CEE) n° 2141/70], sur la règle d'égalité des conditions d'accès et d'exploitation des fonds communautaires, qui s'inspirait du principe de non-discrimination et découlait des objectifs mêmes d'intégration économique et d'établissement d'un marché commun. Toutefois, le souci d'éviter une exploitation trop intensive des ressources figurait déjà dans l'article 4 du règlement cité, qui prévoyait que le Conseil adopterait les « mesures nécessaires à leur conservation »; en vertu de cet article, la Commission a présenté les propositions de mesures conservatoires qui ont donné lieu aux présents litiges.

11. C'est précisément la compétence pour adopter ces mesures qui a suscité les litiges que nous analysons présentement.

12. En effet, telle que formulée dans l'article 102 de l'acte d'adhésion de 1972 et finalement clarifiée par la jurisprudence de la Cour[5], la définition des conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds marins et la conservation des ressources biologiques de la mer est tombée dans le domaine de compétence exclusive de la Communauté à partir du 1er janvier 1979 (avec la fin de la période de transition); la compétence en la matière est exercée par le Conseil, sur proposition de la Commission, conformément aux dispositions de l'article 102 de l'acte d'adhésion et de l'article 43 du traité CEE.

13. Toutefois, ce n'est qu'en 1983 que le Conseil a pu aboutir à un accord sur un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de la pêche, bien que dès octobre 1976 (lors de l'élargissement des zones de pêche à 200 milles dans le cadre de la troisième conférence sur le droit de la mer) la Commission eût fait les premières propositions en ce sens et que, le

5 — Arrêt du 5 mai 1981 dans l'affaire 804/79, Commission/Royaume-Uni, Rec. p. 1045, 1072 et 1073, attendu 17.

30 mai 1980, le Conseil lui-même eût approuvé les orientations générales pour une politique globale commune dans le secteur de la pêche.

14. Dans ces circonstances, tant qu'il ne lui était pas possible d'aboutir à un accord politique approprié, le Conseil s'est vu obligé d'adopter des mesures provisoires. C'est ce qu'il a fait entre février 1977 et décembre 1980, notamment par différentes décisions successives, dont la dernière, la décision 80/993, du 28 octobre 1980[6], prévoyait des mesures devant rester en vigueur jusqu'au 20 décembre de la même année.

15. En termes généraux, les mesures adoptées appartiennent à deux groupes:

— le Conseil a déterminé, d'une part, que, dans l'exercice de leurs activités de pêche, les États membres devaient *tenir compte* des TAC figurant, notamment, dans les propositions de la Commission, ainsi que de la partie attribuée aux pays tiers dans le cadre des accords et des arrangements internationaux;

— la décision en question consolidait, d'autre part, en principe les mesures de conservation et de contrôle des ressources de pêche applicables au 3 novembre 1976, sous réserve des modifications intervenues conformément aux procédures et aux critères de l'annexe VI de la résolution dite « de La Haye », adoptée à cette date.

16. Selon l'annexe VI mentionnée, tant que des mesures en matière de conservation des ressources naturelles n'ont pas été adoptées, les États membres se voient interdire de prendre des mesures unilatérales; toutefois, à titre conservatoire et d'une manière non discriminatoire, ils sont autorisés à prendre les mesures appropriées pour assurer la protection des ressources situées dans les zones de pêche bordant leur rivage, après avoir tenté d'obtenir l'approbation de la Commission, qui devra être consultée à tous les stades de ces procédures.

17. Toutefois, pour 1981, aucune de ces mesures provisoires n'a été renouvelée et le consensus nécessaire à l'adoption de décisions définitives n'a pas été obtenu.

18. En effet, après avoir adopté, lors de la session de décembre 1980, une déclaration (qui ne saurait sortir des effets juridiques contraignants) selon laquelle les États membres exerceraient leurs activités de pêche compte tenu du total admissible des captures (TAC) pour 1981, résultant des propositions présentées par la Commission en novembre et décembre 1980, le Conseil n'a cependant jamais réussi à approuver ces propositions, même après que la Commission les a eu modifiées et a présenté leur version finale le 24 juillet 1981 (avec entrée en vigueur prévue au 1er janvier). Les propositions de la Commission incluaient des réglementations relatives à la fixation du total admissible des captures (TAC) en 1981 et de la partie de celui-ci disponible pour la Communauté en tenant compte des conventions internationales conclues, des dispositions relatives aux conditions d'exercice de la pêche et à la répartition entre les États membres du total admissible des captures en 1981.

19. Face à la situation résultant du désaccord au sein du Conseil, la Commission a présenté à cette dernière institution, lors de la réunion du 27 juillet 1981, une déclaration dans laquelle, en renvoyant à la jurisprudence de la Cour, elle rappelait que l'article 155 du traité CEE mettait à sa charge des droits et obligations et, en invoquant le caractère prioritaire de l'intérêt public, elle en appelait aux États membres pour que ceux-ci assurent le respect des

6 — JO L 298 du 7.11.1980, p. 38.

propositions qu'elle avait présentées et qu'elle considérait, vu la situation, comme juridiquement contraignantes. La déclaration a immédiatement suscité des objections de la part du service juridique du Conseil et de différents États membres, ainsi que, un peu plus tard, des interrogations et inquiétudes au sein du Parlement européen [7].

20. Toutefois, par lettres du 28 juillet, la Commission a réitéré sa position et a annoncé, simultanément, aux États membres que, eu égard à la prochaine réunion du Conseil, elle avait l'intention de donner son accord à la fixation d'un volume de captures dont le montant n'excéderait pas les trois quarts des quotas qu'elle avait proposés; la Commission invitait encore les États membres à lui indiquer les mesures qu'ils se proposaient de prendre pour assurer le respect de cette règle.

21. A l'égard d'un des États membres (l'Irlande), la Commission a précisé sa position en ce qui concerne la pêche au hareng par lettre du 29 juillet, en expliquant qu'elle n'accepterait pas un volume de pêche supérieur aux deux tiers des quotas qu'elle avait proposés et en priant l'État membre en question de prendre les mesures appropriées pour faire respecter la limite ainsi définie.

22. L'Irlande a immédiatement contesté le caractère obligatoire des propositions de la Commission (ainsi que la compatibilité de ces quotas avec la résolution dite « de La Haye »), ce que toutes les parties requérantes ont également fait lorsque, dès 1984, dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes pour l'exercice 1980-1981, la Commission leur a annoncé que les dépenses effectuées au titre d'interventions ou de restitutions à l'exportation relativement aux quantités de poisson capturées en violation des quotas qu'elle avait fixés ne seraient, en principe, pas financées par la Communauté.

23. En 1982, la situation s'est présentée de façon un peu différente.

24. Certes, au cours de cette année, le Conseil n'a pas plus réussi à approuver en temps utile les propositions de la Commission (qu'elle avait présentées les 17 et 21 juin de la même année), ce qui a conduit cette dernière institution à émettre, au cours de la session du Conseil du 21 juillet 1982, une déclaration similaire à celle de 1981, bien que rédigée en des termes moins péremptoires.

25. Toutefois, au vu des difficultés rencontrées pour aboutir à un accord final, le Conseil a accepté l'application de mesures provisoires pour des périodes successives couvrant l'ensemble de l'année. Le régime résultant de ces mesures était le suivant: jusqu'au 23 juillet, les États membres devaient tenir compte des propositions de TAC présentées par la Commission le 24 juillet 1981, du 24 juillet au 31 décembre, ils devaient tenir compte des propositions du 21 juin 1982.

26. Par ailleurs, le 25 janvier 1983, le Conseil a approuvé le règlement (CEE) n° 170/83, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche [8], et, en exécution de ce dernier règlement, il a adopté le règlement (CEE) n° 172/83, le 25 janvier 1983 également [9], qui a fixé, avec effet rétroactif, les totaux admissibles de captures pour 1982, la part de ces captures disponible pour la Communauté, la répartition de cette part entre les États membres et les conditions de pêche correspondantes.

27. C'est dans ce contexte, que lors de l'apurement des comptes du FEOGA relatifs aux exercices financiers de 1981 et de 1982, la Commission a refusé de financer les mesures d'intervention et les restitutions à l'exportation dans le secteur de la pêche en ce qui concerne les quantités qui, selon ses constatations, avaient été pêchées au-delà

7 — Résolution du Parlement européen du 17 septembre 1981 (JO C 260, du 12.10.1981).

8 — JO L 24 du 27.1.1983, p. 1.

9 — JO L 24 du 27.1.1983, p. 30.

des quotas qu'elle avait fixés. C'est le refus que la Commission a ainsi opposé que différents États membres attaquent présentement.

II — Les décisions relatives à l'exercice 1981

1. *L'incompétence de la Commission*

28. L'allégation selon laquelle la Commission n'était pas compétente pour considérer que ses propositions étaient légalement contraignantes et pour en tirer ainsi des conséquences juridiques lorsque les États membres ne les avaient pas respectées est soutenue par l'Irlande, la République française, le Royaume-Uni et le Danemark, bien que les perspectives de chacune des parties et les arguments développés soient différents.

29. L'analyse de ce moyen s'avère cruciale au regard de la solution du présent litige. Pour y procéder, nous ferons un examen rapide, qui nous conduira directement du problème de la portée des pouvoirs de décision propres conférés à la Commission par l'article 155 du traité CEE dans des situations « normales » à la question de l'existence, de l'étendue et des limites des pouvoirs d'intervention de la Commission dans des situations « pathologiques » de carence du Conseil.

30. *1)* L'une des requérantes — l'Irlande — commence par attirer l'attention sur le fait que la fonction importante que l'article 155 du traité CEE attribue à la Commission ne permet pas à celle-ci d'outrepasser les limites établies dans ce même article, et notamment pas de convertir en règles obligatoires les propositions qu'elle fait dans des matières relevant de la compétence du Conseil. Selon l'Irlande, c'est ce que confirme l'existence même de la disposition parallèle de l'article 145 du traité CEE, qui définit les pouvoirs du Conseil, et ce que la Cour a reconnu dans son arrêt du 6 juillet 1982, dans les affaires jointes 188 à 190/80, République française, République italienne et Royaume-Uni/Commission [10].

31. L'arrêt ne permet pas de résoudre l'ensemble du problème soulevé par les présents recours, à savoir celui de la portée des pouvoirs de la Commission en cas de carence du Conseil dans l'exercice des compétences que le traité CEE lui a conférées.

32. Toutefois, il apporte quelques éclaircissements sur les limites dans lesquelles l'article 155 du traité CEE peut servir de fondement à une quelconque action de la Commission.

33. En effet, comme la Cour l'a souligné à l'attendu 6 de l'arrêt cité, l'article 155, troisième tiret, du traité CEE se limite à prévoir, « dans des termes presque identiques à ceux employés à l'article 145 pour décrire la même fonction du Conseil, que la Commission dispose d'un pouvoir de décision propre *dans les conditions prévues au traité* » [11].

34. De même que l'article 145, l'article 155, troisième tiret, ne confère donc pas à la Commission une habilitation de caractère général ou illimité, ses compétences dépendant par conséquent de la portée des pouvoirs que des dispositions spécifiques du traité CEE lui attribuent (par exemple les articles 13, paragraphe 2, 33, paragraphes 4 et 7, 90, paragraphe 2 — dont il était question dans l'affaire citée précédemment —, et 97), et il ne lui est pas possible de venir généralement se superposer aux autres institutions.

35. Or, il s'avère que, au regard des articles 43 du traité CEE et 102 de l'acte d'adhésion de 1972, la compétence à définir les conditions d'exercice de la pêche et à adopter des mesures de conservation des ressources biologiques de la mer — qui, depuis la fin de la période de transition, relèvent exclusivement de la Communauté [12]— doit être

10 — Rec. p. 2545, 2573, attendu 6.

11 — Souligné par nous.

12 — Voir ci-dessus, point 12, et ci-dessous, points 42 et 43.

exercée par le Conseil, la Commission ne jouant qu'un rôle d'initiative, c'est-à-dire n'ayant que le droit de présenter des propositions au Conseil.

36. Selon le Royaume-Uni, seul le Conseil est habilité à conférer éventuellement — comme il l'a fait au cours des années précédentes par l'effet de différentes décisions provisoires — une valeur impérative aux propositions de la Commission; ce n'est cependant pas ce qui s'est passé en 1981 et, selon le Royaume-Uni, admettre que la Commission pouvait, de sa propre initiative, attribuer force obligatoire à ses propositions équivaudrait à créer un précédent dangereux pour l'équilibre des institutions communautaires.

37. Si tel est effectivement le schéma type de répartition des pouvoirs prévus par le traité CEE, il laisse cependant subsister une interrogation quant à la façon de résoudre les cas limites, comme en semble être un celui qui nous préoccupe aujourd'hui. Il est en effet possible de se demander si, en cas de carence du Conseil dans l'exercice de ses attributions, une autre institution ou un État membre peuvent ou doivent se substituer à celui-ci et dans quelles conditions.

38. De façon très spécifique, il est possible de se demander si, dans ce cas, les pouvoirs de la Commission, qui, en principe, se limitent à celui de présenter des propositions, deviennent plus étendus — et dans quelles conditions — et lui permettent d'adopter des mesures obligatoires en cas de carence du Conseil, au nom du principe de continuité de la Communauté et en vertu de la mission de gardienne des traités que la première proposition de l'article 155 lui reconnaît en lui enjoignant d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun.

39. *2)* De ce point de vue, les États membres requérants et la Commission ont échangé des arguments relatifs au droit applicable et à la jurisprudence pertinente de la Cour.

40. Les différents rapports d'audience qui ont été rédigés exposent l'essentiel de l'argumentation des parties, de sorte que nous pouvons nous dispenser de la reproduire ici.

41. Nous exposons donc tout de suite notre opinion sur ce point crucial soulevé par les affaires que nous analysons aujourd'hui.

42. Comme nous l'avons vu, personne ne conteste qu'en vertu de l'article 102 de l'acte d'adhésion de 1972 la compétence à prendre, dans le cadre de la politique commune dans le secteur de la pêche, les mesures destinées à la conservation des ressources de la mer a été transférée, à partir du 1er janvier 1979, « pleinement et définitivement à la Communauté » [5], et qu'il appartient au Conseil de l'exercer dans les conditions prévues par les articles 102, déjà mentionné, et 43 du traité CEE.

43. Il est également constant que, dans ces conditions, la carence du Conseil ne peut, « en aucun cas, restituer aux États membres la compétence et la liberté d'agir unilatéralement en ce domaine » [13].

44. La Commission peut-elle se substituer au Conseil? Dans quelles conditions?

45. On peut dire que la jurisprudence de la Cour reconnaît l'existence d'un pouvoir d'agir (incluant un pouvoir de décision) de la Commission et des États membres à titre d'obligation leur incombant en cas de carence du Conseil, au nom de la nécessité de maintenir la Communauté en état de

5 — Arrêt du 5 mai 1981 dans l'affaire 804/79, Commission/Royaume-Uni, Rec. p. 1045, 1072 et 1073, attendu 17.

13 — Affaire 804/79, précitée, attendus 18 et 20.

répondre à ses responsabilités dans toutes les circonstances.

46. C'est ce que la Cour a consacré de façon explicite dans son arrêt dans l'affaire 804/79 [14] ainsi que dans différents autres arrêts [15].

47. Les articles 5 et 155, premier tiret, du traité CEE sont les dispositions sur la base desquelles ces responsabilités sont mises à la charge respectivement des États membres et de la Commission.

48. Néanmoins, ces dispositions ne permettent pas de résoudre en soi le problème d'articulation des pouvoirs de ces entités ni celui des conditions et des limites de leurs interventions; toutefois, leur conjonction fournit une indication sur la nature de la solution.

49. Nous estimons cependant que l'arrêt du 5 mai 1981, déjà cité, nous fournit l'essentiel des orientations générales permettant d'aboutir à la solution en vue d'une répartition appropriée des compétences dans ces circonstances et d'une définition des conditions et limites d'intervention de la Commission.

50. Il est certain que l'arrêt mentionné concerne une période au cours de laquelle l'une des décisions provisoires du Conseil, celle du 25 juin 1979, était en vigueur. Cette décision, comme d'autres décisions similaires, opérait, dans son dispositif, une distinction entre la question du total admissible des captures (TAC) et les « mesures techniques de conservation et de contrôle », en prévoyant des solutions distinctes pour chacun des cas. Or, l'affaire 804/79 portait sur un ensemble de « mesures de conservation » adoptées unilatéralement par le Royaume-Uni.

51. Nous estimons cependant que les orientations générales données par l'arrêt cité visent l'ensemble du complexe des mesures de protection et de conservation, en ce compris la fixation des TAC auxquels renvoit, en termes généraux, l'article 102 de l'acte d'adhésion.

52. Il est également certain que, dans cet arrêt, la Cour s'est prononcée sur une situation mettant en cause directement l'action unilatérale d'un État membre, en définissant les limites et les conditions de cette action. Néanmoins, les principes qui y ont été formulés sont applicables dans leur totalité à la définition des limites de l'action de la Commission dans une situation symétrique, lorsque celle-ci adopte des mesures unilatérales.

53. En effet, il nous semble que l'idée générale que l'on peut tirer de l'arrêt du 5 mai 1981 est que, selon le sens des décisions provisoires du Conseil et dans l'esprit de la résolution dite « de La Haye » de 1976, les interventions de la Commission et des États membres en cas de carence du Conseil doivent être le résultat d'une procédure de *concertation* ou de *coopération*, dans laquelle chacune des parties intervient (attendus 28 et 32).

54. Il en est sans doute ainsi lorsque la Cour reconnaît expressément que, malgré le gel de principe affectant les mesures de conservation en vigueur à la fin de la période de transition prévu par l'article 102 de l'acte d'adhésion, les États membres n'étaient pas dans l'impossibilité absolue de modifier ces mesures, dès lors qu'il y avait une nécessité reconnue pour ce faire et que les modifications n'impliquaient pas une nouvelle politique de conservation (attendus 21, 22 et 25).

14 — Affaire 804/79, précitée, attendus 23 et 31.

15 — Arrêt du 2 juin 1981 dans l'affaire 124/80, Officier van Justitie/Van Dam, Rec. p. 1447, arrêt du 16 décembre 1981 dans l'affaire 269/80, Regina/Tymen, Rec. p. 3079, et arrêt du 10 février 1982 dans l'affaire 21/81, Ministère public/Bout, Rec. p. 381.

55. Dans ce contexte, la Cour a souligné l'importance d'une procédure « de coopération entre les États membres et la Commission ».

56. Bien qu'elle ait reconnu l'intention du Conseil de renforcer, dans ses décisions provisoires, l'« autorité des propositions de la Commission » (attendu 25), la Cour n'a pas considéré que celles-ci constituaient plus que le « point de départ d'une action communautaire concertée » (attendu 28).

57. Cela signifie que même sous le couvert d'une décision provisoire du Conseil, attribuant — directement ou par référence à la résolution dite « de La Haye » — un rôle important à la Commission, la Cour n'a pas reconnu, comme il était logique, qu'elle avait une compétence de décision autonome et obligatoire ni un pouvoir d'intervention unilatéral; elle n'a ainsi pas reconnu que ses propositions avaient la nature de « source indépendante d'obligations juridiques », selon l'expression du gouvernement du Royaume-Uni.

58. En faisant appel aux « principes de structure qui sont à la base de la Communauté », compte tenu des « équilibres essentiels voulus par le traité » (attendu 23) et dans le respect de la « mission générale de surveillance » que l'article 155 du traité CEE, en combinaison avec les décisions provisoires du Conseil (attendu 30), attribue à la Commission, la Cour n'a au fond reconnu à la Commission qu'une espèce de « droit de veto », en ce sens qu'il est possible de mettre en cause la validité des mesures adoptées contre son avis.

59. Concrètement, la Cour a estimé que les États membres avaient « non seulement l'obligation de consulter la Commission de manière circonstanciée et de rechercher de bonne foi son approbation, mais encore 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 » (attendu 31).

60. « Dans le respect des équilibres essentiels voulus par le traité », nous ne voyons pas de raison de s'éloigner de ce schéma lorsque, comme dans les présentes affaires, le Conseil a poussé son inaction au point de ne même pas adopter de dispositions provisoires attribuant à la Commission le même rôle important qui lui avait été confié par les décisions approuvées antérieurement.

61. L'exigence que « la Communauté soit maintenue, dans toutes les circonstances, en état de répondre à ses responsabilités » (attendu 23) ne semble pas requérir plus et il ne semble résulter rien d'autre des obligations d'action et d'abstention imposées aux États membres par l'article 5 du traité CEE.

62. Certes, la Commission prétend qu'à défaut de décision du Conseil les États membres ont l'obligation d'agir dans l'intérêt de la Communauté, en adoptant les mesures législatives ou réglementaires nécesssaires, dans le cadre des règles fixées par les institutions communautaires, et en aucun cas contre les objections, réserves ou conditions formulées par la Commission.

63. Invoquant la jurisprudence de la Cour, le gouvernement français répond à cette affirmation en prétendant que les États membres ont la *faculté* et non pas l'*obliga-*

tion de prendre, en cas de nécessité, les mesures de conservation appropriées, qui doivent toujours être de portée limitée et ne jamais être contraires aux objections que la Commission est susceptible de formuler à leur encontre.

64. Même en acceptant — ce qui ne semble pas déraisonnable — que les États membres ont des obligations particulières d'agir en cas d'inaction du Conseil, vu les responsabilités qui découlent à leur charge de l'article 5 du traité CEE, rien ne semble indiquer, selon nous, qu'ils doivent agir dans les termes précis des propositions de la Commission.

65. A la fin de la période de transition fixée par l'article 102 de l'acte d'adhésion, les obligations d'agir des États membres sont même moins rigoureuses qu'auparavant et elles ne peuvent être exécutées que dans les mêmes termes dans lesquels la Commission doit exécuter les siennes, c'est-à-dire dans le cadre de la procédure de concertation dans laquelle le dernier mot appartient certes à la Commission.

66. Néanmoins, par le fait d'imposer ses propositions, comme s'il s'agissait de décisions impératives et juridiquement obligatoires, en faisant savoir par anticipation qu'elle délivrerait toujours un avis défavorable sur des mesures nationales qui n'y seraient pas conformes, la Commission a dénaturé la procédure de concertation, qui n'est compatible ni avec des mesures adoptées unilatéralement par les États membres ni avec des déclarations ou dispositions unilatérales de la Commission.

67. Comme on l'entend bien, ce n'est pas la même chose que d'admettre que la Commission puisse s'opposer aux projets des États membres que de prétendre que ses propositions sont, purement et simplement, obligatoires à leur égard: dans le premier cas, ce sont les mesures nationales qui constituent la base de l'avis de la Commission, dans le deuxième cas, on renonce à combiner les deux éléments. Il peut bien arriver qu'il existe une coïncidence de points de vue ou qu'on réalise une telle coïncidence; néanmoins, au nom d'une « bonne gestion administrative », on sacrifie le dialogue qui permettrait de constater l'identité de points de vue ou de revoir les positions respectives à la lumière des différentes suggestions faites, négligeant ainsi la possibilité d'établir une base d'ancrage plus solide pour une future mesure communautaire.

68. Il ne nous semble pas que la conclusion à laquelle nous avons abouti doive être modifiée eu égard à la façon habile dont la Commission a présenté sa position, en considérant que les quotas qu'elle avait proposés constituaient la limite maximale que les États membres ne sauraient dépasser. Le résultat reste ici le même, c'est-à-dire que, sans concertation préalable, la Commission considère, unilatéralement, que ses propositions constituent des mesures impératives et juridiquement contraignantes.

69. A notre avis, la Commission a encore accru l'importance indéniable de ses propositions, que la Cour elle-même a reconnue: considérer qu'elles revêtent un caractère contraignant signifie que, au lieu de constituer le point de départ de la définition de la position communautaire, elles représentent, dans l'esprit de la Commission, le point d'aboutissement irréversible. Entre-temps, la procédure de concertation que la Cour a considérée comme inéluctable a été éludée, de sorte que les équilibres essentiels du traité CEE ont été rompus. Pour employer de nouveau les termes de l'arrêt de la Cour du 5 mai 1981 (attendu 30), les États membres ne seraient pas les « gestionnaires de l'intérêt commun », mais ne seraient que gérés selon des critères imposés par la Commission.

70. Il est vrai que les propositions de la Commission avaient déjà fait l'objet de longues discussions au sein du Conseil.

71. Toutefois, nous ne disposons pas d'éléments — et les actes de la procédure n'en fournissent pas — nous permettant de reconnaître sans aucun doute que les propositions de la Commission avaient fait l'objet d'une procédure de concertation avec les États membres en cause, qui aurait eu lieu selon les exigences qui semblent découler de la jurisprudence de la Cour, c'est-à-dire sur la base d'une consultation menée « de façon circonstanciée », de « bonne foi » et — en vertu de l'exigence de transparence essentielle dans ce secteur — destinée à réaliser les objectifs pour lesquels elle a été engagée, à savoir l'adoption concertée de mesures pour compenser l'inaction du Conseil.

72. N'oublions pas que l'incapacité du Conseil d'aboutir à un accord a été constatée, en définitive, à la réunion du 27 juillet 1981, et la Commission a annoncé qu'elle n'en tirerait les conséquences qui ont ultérieurement donné lieu aux présents litiges qu'à partir de cette date. Jusqu'alors, les discussions menées étaient destinées à aboutir à l'approbation de mesures de conservation dans le cadre du Conseil; par la suite, les propositions de la Commission n'ont plus servi de base à un nouvel effort de concertation, qu'il aurait été nécessaire de fournir, selon les formes appropriées, pour affronter la nouvelle situation créée par la « carence » définitive du Conseil.

73. Dans ces conditions, il ne restait plus que la version de la Commission relative aux exigences en matière de conservation dans le secteur de la pêche, qui se traduisait par les quotas qu'elle avait proposés.

74. Or, dans l'arrêt rendu dans l'affaire Regina/Tymen [16], la Cour a, en définitive, jugé que les propositions de la Commission ne sauraient constituer en soi des dispositions impératives, en déclarant qu'aucun État membre ne peut considérer que les mesures nationales unilatérales qu'il a adoptées en cas d'inaction du Conseil ont été approuvées du seul fait qu'elles ont un contenu identique à celui des propositions présentées par la Commission au Conseil en vue de l'institution d'une action communautaire concertée.

75. La rupture de l'équilibre institutionnel ne nous paraît donc pas légitime.

76. Il existe une considération théorique supplémentaire qui nous permettra de conforter la conclusion à laquelle nous avons abouti.

77. En effet, pour définir les limites de l'action de la Commission en cas de vide juridique provoqué par l'inaction du Conseil, la doctrine a eu recours à deux complexes théoriques différents: la « théorie du gel » et la « théorie des pouvoirs de crise » ou des « circonstances exceptionnelles ».

78. La première théorie reconnaît à la Commission le pouvoir de proroger les dispositions dont la durée de validité est arrivée à échéance, en maintenant ainsi provisoirement en vigueur le régime antérieur lorsque le Conseil ne l'a pas renouvelé ou modifié formellement. Il s'agit d'une solution courante dans la pratique communautaire, surtout en matière de politique agricole commune, dont la Cour elle-même a reconnu la validité et qui a l'avantage de ne pas introduire de différences quant au fond par rapport au régime institué par l'institution compétente pour légiférer.

79. La seconde théorie admet que, vu la gravité des circonstances et l'urgence des mesures à prendre, la Commission peut être investie de pouvoirs « législatifs » de crise et peut instituer un nouveau régime lorsque le

16 — Affaire 269/80, précitée, attendus 10 et 11.

régime antérieur s'est déjà révélé inapte à répondre de façon satisfaisante aux exigences de la situation. C'est à cela que correspondrait au fond l'orientation adoptée par la Commission dans sa déclaration du 27 juillet 1981. La théorie des pouvoirs d'exception existe, semble-t-il, dans la législation constitutionnelle ou la jurisprudence de différents États membres (le Danemark, l'Italie, la France, la République fédérale d'Allemagne), mais elle a toujours été formulée pour le cas de conditions définies très strictement, comme la situation de guerre. Dans ces circonstances, le chef de l'État, le gouvernement ou l'administration peut adopter des mesures de caractère législatif, relevant originairement de la compétence du parlement, auquel il appartient de les ratifier aussitôt que possible.

80. Selon nous, la situation existant en l'espèce n'est pas assimilable à ce dernier cas. L'impasse politique qui existait au niveau du Conseil, et qui existe encore à l'heure actuelle, ne traduisait pas une situation de crise profonde mettant en cause la survie ou le fonctionnement de la Communauté au point de justifier, face à une paralysie insurmontable de l'institution compétente, provoquée par un cas de force majeure, que le pouvoir « exécutif » s'arroge des compétences législatives.

81. Il serait encore possible de dire que la situation d'épuisement des ressources halieutiques était si grave que, comme dans le cas d'un état de nécessité constitutionnelle, il était justifié que la Commission recoure à des pouvoirs exceptionnels de crise.

82. Toutefois, il ne nous semble pas que, bien qu'elle fût sérieuse, la situation exigeait une telle entorse aux règles normales d'équilibre institutionnel.

83. Non seulement il n'a pas été prouvé qu'il était impossible, dans les circonstances de l'espèce, de recourir au mécanisme de concertation que la Cour a considéré comme la voie normale en vue d'introduire des mesures de conservation en cas de carence du Conseil, mais, en outre, l'introduction de ce mécanisme serait au fond la solution correspondant le mieux à une prorogation, par la Commission, de la réglementation provisoire du Conseil, qui a expiré en décembre 1980, sans que pour autant la situation soit totalement bloquée au niveau des mesures existantes ou proposées. Le dialogue permettrait de les adapter aux circonstances et respecterait les principes d'équilibre institutionnels. La prorogation du régime antérieur (pour le moins dans son esprit, qui étend la lettre des dispositions en cause à la fixation de quotas nationaux dans le cadre des TAC proposés) serait, par ailleurs, le corollaire normal du principe de continuité de la Communauté, que la Cour a considéré comme étant à la base de toute action supplétive de la Commission.

84. Les décisions provisoires du Conseil (de même que la déclaration inscrite au procès-verbal de la réunion du 15 au 17 décembre 1980) mentionnaient qu'elles « tenaient compte » des propositions de TAC présentées par la Commission, sans leur reconnaître un caractère impératif, puisque le Conseil ne les avait jamais adoptées. Il ne nous semble pas qu'il faille accepter une solution unilatérale de la Commission consistant dans l'application, par anticipation, des limitations proposées comme si elles avaient été adoptées, celle-ci profitant ainsi de la carence du Conseil pour rendre ses propositions de TAC et de quotas obligatoires.

85. A notre avis, dans les autres cas de « carence » dans le secteur de la pêche, la Commission s'était toujours inspirée de la théorie du « gel » et le cas d'espèce aura été le premier dans lequel elle s'est clairement écartée de cette théorie sans nécessité.

86. Pour l'ensemble des motifs évoqués ci-dessus, nous estimons que le premier moyen de recours doit être considéré comme fondé et qu'en conséquence il convient d'annuler les décisions entreprises, relatives à l'apurement des comptes de l'exercice 1981, puisqu'il n'existait pas de dispositions impératives fixant les TAC et les quotas que les États membres requérants auraient pu violer.

2. *Les conséquences financières liées à la violation des règles attaquées; le principe de sécurité juridique*

87. La conclusion à laquelle nous avons abouti relativement au moyen que nous venons d'analyser — à savoir que dans les circonstances de l'espèce la Commission ne pouvait considérer comme impératives ses propositions parce qu'elle a omis de suivre la procédure nécessaire de concertation avec les États membres, dans le respect des équilibres voulus par le traité CEE — résoud automatiquement la deuxième question importante soulevée par les parties requérantes.

88. En effet, comme il n'existe pas de règles impératives fixant les TAC et les quotas que les États membres auraient violées dans l'exercice de l'activité de pêche, il n'est pas possible de dire que les retraits du marché effectués et les restitutions à l'exportation versées relativement à des quantités dépassant les propositions de la Commission sont contraires à une quelconque règle de droit communautaire, et la Commission ne saurait, par conséquent, refuser leur financement par le FEOGA en vertu de l'article 3 du règlement (CEE) n° 729/70.

89. Toutefois, admettons le raisonnement contraire. A supposer que les quotas proposés par la Commission fussent juridiquement contraignants, il convient de savoir si leur violation impliquerait le refus de financement par le FEOGA.

90. Les parties requérantes sont pratiquement unanimes pour prétendre qu'en 1981 il n'existait aucune relation établie entre le respect des TAC et quotas de pêche et le financement communautaire, en ce sens que le premier élément puisse être considéré comme condition préalable du deuxième.

91. En termes généraux, les parties requérantes attirent l'attention sur le fait qu'à l'époque il n'existait aucune règle consacrant expressément un tel rapport de dépendance et fournissant ainsi le nécessaire fondement légal au refus de financement communautaire au motif que les quantités en cause auraient été pêchées en excès des quotas fixés.

92. Il n'existait pas de telles règles dans le règlement (CEE) n° 100/76, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, ni dans le règlement (CEE) n° 101/76, portant établissement d'une politique des structures dans le secteur de la pêche. Ni l'un ni l'autre (comme l'Irlande le fait observer) ne prévoyait d'ailleurs de TAC ou de quotas de capture ou toute autre limitation des quantités de poisson pouvant être pêchées par chaque État membre.

93. Le gouvernement irlandais relève encore que, malgré l'existence des propositions débattues en 1981, le principe de répartition des TAC et quotas de capture entre les États membres n'a fait l'objet que d'un accord entre ceux-ci lors de l'institution de la politique commune de la pêche, c'est-à-dire, comme le prétendent les Pays-Bas, en 1983.

94. Comme les mêmes États membres le soulignent, le lien entre les règles de financement et le respect des TAC et quotas établis en vue de la préservation des ressources halieutiques n'a été consacré expressément que par l'article 26, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3796/81; à cet égard, la comparaison entre l'antépé-

nultième considérant de ce règlement et le considérant correspondant du règlement (CEE) n° 100/76 fournit des éclaircissements en ce que la différence de formulation fait apparaître l'innovation que le dernier règlement adopté introduit dans le régime de financement communautaire de la pêche.

95. Pour les Pays-Bas, l'adoption expresse de la disposition de l'article 26, paragraphe 2, ne fait que souligner l'inexistence d'une règle correspondante avant le 1er juin 1982, de sorte que, avant cette date, les mesures d'intervention dans le secteur de la pêche étaient susceptibles de bénéficier d'un financement communautaire sans condition.

96. Au reste, comme le mettent en avant le gouvernement néerlandais et les gouvernements d'autres États membres, l'article 26, paragraphe 2, lui-même limite sa portée aux mesures d'intervention, puisque ni cette disposition ni celle de l'article 25 ne contiennent de restriction relativement à la possibilité de financement des restitutions à l'exportation; la différence de régime (qui n'a été introduite qu'à partir de 1982) s'explique par le fait que le poisson exporté — que l'exportateur peut acheter n'importe où sur le marché européen — ne « pèse » pas sur le marché communautaire.

97. En ce qui concerne les restitutions à l'exportation, le règlement (CEE) n° 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 [17], ne mentionne pas non plus le respect des quotas comme condition du financement.

98. Pour sa part, l'article 7, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 110/76, du 19 janvier 1976, qui, comme nous le savons, a défini les règles générales relatives aux restitutions à l'exportation pour le secteur de la pêche, subordonnait le paiement des restitutions à la simple preuve que les produits étaient d'origine communautaire et qu'ils avaient été exportés hors de la Communauté.

99. Selon le gouvernement danois, lorsque les deux conditions mentionnées sont réunies, l'intéressé peut exiger des autorités nationales le paiement des restitutions et celles-ci n'ont d'autre possibilité que de verser le montant correspondant.

100. Comme aucune disposition communautaire ne le prévoit, les États membres ne peuvent pas, selon le gouvernement danois, imposer, comme condition supplémentaire, au paiement des restitutions la preuve que les quantités auxquelles elles se réfèrent ont été capturées dans les limites des quotas fixés. Le gouvernement danois estime qu'il s'agirait donc là d'une condition illégale posée par la Commission au bénéfice du financement communautaire.

101. Le gouvernement danois estime que la conception de la Commission entraînerait ainsi une conséquence absurde: les États membres seraient obligés, d'une part, de payer les restitutions sans pouvoir exiger la preuve que les quantités en cause ont été pêchées dans le respect des quotas fixés, en courant, d'autre part, le risque qu'au moment de l'apurement des comptes la Commission leur refuse, en tout ou en partie, le financement des restitutions payées.

102. Par ailleurs, l'imposition d'une telle condition supposerait l'institution d'un mécanisme de contrôle qu'aucune réglementation n'a prévu, contrairement — comme le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne le rappelle — à d'autres organisations communes des marchés, comme le secteur du sucre, qui instaurent des régimes de quotas et prévoient l'émission de certificats d'importation et d'exportation.

17 — JO L 317 du 12.12.1979, p. 1.

103. Au reste, comme les gouvernements de différents États membres l'ont soutenu avec insistance, la preuve du respect des quotas pour bénéficier du financement des restitutions à l'exportation serait pratiquement impossible, puisque le poisson exporté à partir d'un port quelconque de la Communauté peut avoir été pêché et acheté sur le territoire de n'importe quel autre État membre sans qu'il soit légitime d'en imputer la capture sur les quotas de pêche de l'État d'exportation.

104. Sans doute s'agit-il là d'une des raisons — comme la Commission l'a admis — pour lesquelles l'article 26, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3796/81 n'a pas assimilé, dans le régime établi à partir de 1982, le financement des restitutions à l'exportation à celui des mesures d'intervention.

105. En résumé, de l'avis des parties requérantes, à défaut d'une disposition expresse interdisant le versement de restitutions à l'exportation pour les quantités de poisson pêchées au-delà des quotas fixés, il n'est pas possible de considérer que des dispositions du droit communautaire ont été violées et que les États membres pouvaient refuser d'effectuer les versements correspondants.

106. Certes, il existe les dispositions des articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70, qui prévoient le financement par la Communauté des seules restitutions accordées et des interventions entreprises « selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles »: selon les parties requérantes, celles-ci doivent cependant faire l'objet d'une interprétation restrictive.

107. Le gouvernement du Royaume-Uni estime que, pour exclure certaines dépenses du financement communautaire au motif qu'une règle de droit communautaire a été violée, il est nécessaire de démontrer qu'il existe un lien de causalité entre la violation et la dépense non admise au financement communautaire, c'est-à-dire qu'il appartient à la Commission de prouver que la violation reprochée a entraîné un accroissement de la dépense que l'État membre prétend mettre à la charge de la Communauté.

108. Selon le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, l'esprit et la finalité des principes en matière de financement, qui découlent du règlement cité et qui sont sous-jacents dans la jurisprudence de la Cour, ne permettent à la Communauté de refuser de prendre en charge les dépenses correspondantes qu'en cas de violation de règles claires et précises, ayant une incidence financière, c'est-à-dire de dispositions relatives au financement et aux dépenses engagées dans le cadre d'une organisation commune des marchés, plus concrètement de dispositions établissant les conditions de forme et de fond dans lesquelles un certain montant peut être versé à son bénéficiaire.

109. Or, les mesures de limitation de la pêche sous forme de l'instauration de quotas de capture en vue de la conservation et de la gestion des ressources halieutiques sont, selon le gouvernement allemand, étrangères à l'objectif de régularisation du marché et au financement de la politique dans le secteur en cause, puisqu'en l'absence de disposition expresse (une telle disposition n'ayant jamais été adoptée en ce qui concerne les restitutions à l'exportation) il n'existe aucune relation entre le régime des quotas préconisé par la Commission en 1981 et le financement de l'organisation commune des marchés.

110. Le gouvernement allemand estime que dans ces conditions les États membres ne peuvent pas refuser le paiement des interventions et des restitutions à l'exportation aux opérateurs économiques qui ont demandé à en bénéficier conformément au droit communautaire en vigueur. Il ne leur appartient pas de modifier les règles qui en découlent et les institutions, seules compétentes pour le faire, n'avaient adopté aucune mesure excluant de tels paiements en cas de dépassement des quotas de capture préconisés par la Commission.

111. Le gouvernement allemand estime que, si les institutions prétendaient exclure

certaines dépenses du financement communautaire, elles ne pouvaient pas omettre, au nom du principe de loyauté consacré par l'article 5 du traité CEE, d'informer les États membres relativement aux dépenses que le FEOGA n'accepterait pas. Comme l'inaction est imputable au Conseil, la Communauté avait une obligation d'autant plus rigoureuse d'éviter aux États membres qu'ils ne subissent un préjudice financier lors de l'apurement des comptes.

112. En s'abstenant d'agir en ce sens — ce que différents États membres requérants ont fait observé —, la Commission a violé les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

113. Le gouvernement irlandais, par exemple, a soutenu que, comme il n'existe de lien entre les quotas et le financement des interventions qu'à partir de 1983 au titre du règlement (CEE) n° 3796/81, les États membres ne pouvaient pas savoir, en 1981 — à une époque où les propositions de TAC et de quotas étaient encore en discussion et où le paiement des interventions était régi par le règlement (CEE) n° 100/76 —, qu'un tel lien serait consacré juridiquement.

114. Par ailleurs, le gouvernement irlandais soutient également que, en l'absence d'une décision ou d'un règlement communautaire postérieur à la déclaration de la Commission du 27 juillet 1981, les États membres pouvaient avoir une confiance légitime et raisonnable dans le fait que cette déclaration n'aurait pas de conséquences juridiques, puisqu'il convient d'admettre qu'en l'absence de règle communautaire indiscutable et impérative toute mesure nationale de restriction de la pêche pouvait être attaquée en justice.

115. De surcroît, comme le relève le gouvernement des Pays-Bas, la Commission a omis d'adopter des mesures suspendant temporairement, ou diminuant, les restrictions à partir du moment où elle avait constaté une différence entre le niveau des captures et les quotas qu'elle avait proposés, et elle a au contraire permis que, par l'effet des restitutions et des retraits du marché, il subsiste une incitation à continuer la pêche. De l'avis du gouvernement des Pays-Bas, il n'est donc pas juste qu'au moment de l'apurement des comptes du FEOGA la Commission impute aux États membres toute la responsabilité pour le dépassement des quotas.

116. Dans ce contexte, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne rappelle la jurisprudence de la Cour [18], selon laquelle les principes de clarté et de sécurité juridique exigent que les droits et obligations découlant d'une réglementation imposant des charges aux sujets de droit soient connus sans ambiguïté et sans équivoque. Selon le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, il en est ainsi en particulier dans le domaine, sensible économiquement et politiquement, du financement de la politique agricole commune, régi par le règlement (CEE) n° 729/70: vu la portée financière des articles 1er et 2 de ce règlement, il est impératif, selon le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, que les États membres sachent clairement, dès le début, si un comportement déterminé de l'un d'eux peut entraîner des conséquences financières lors de la procédure d'apurement des comptes.

117. Au reste, comme l'a souligné pour sa part le gouvernement du Royaume-Uni, la déclaration de la Commission du 27 juillet 1981 n'a institué que des mesures provisoires, tant que le Conseil n'approuvait pas de règles communes. Or, lorsque le Conseil a adopté ces règles le 1er janvier 1983, il l'a fait avec effet rétroactif, pour 1982, mais non pas pour 1981, et il a ainsi, selon le gouvernement britannique, limité l'application de ces mesures dans le temps, de sorte qu'elles ne sauraient donc être considérées comme constituant une règle communautaire définitive pour 1981.

18 — Arrêt du 9 juillet 1981 dans l'affaire 169/80, Administration des douanes/Gondrand frères, Rec. p. 1931, 1942, attendu 17, et arrêt du 22 février 1984, dans l'affaire 70/83, Kloppenburg/Finanzamt Leer, Rec. p. 1075, 1086, attendu 11.

118. Apprécions ces arguments en les confrontant aux allégations correspondantes de la Commission.

119. Avant toute chose, il nous semble devoir admettre qu'il existe un lien normal entre la politique de marché et les mesures de conservation. Comme il est déjà dit dans les considérants du règlement (CEE) n° 100/76, l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche doit tenir compte « de l'intérêt pour la Communauté de préserver autant que possible les fonds de pêche »; même avec des finalités spécifiques, la préservation des réserves halieutiques constituera, sans doute, un élément essentiel de la régularité de l'approvisionnement des marchés à moyen et à long termes et, en conséquence, de la gestion de la source des revenus des pêcheurs de la Communauté.

120. Comme le prévoit l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, une « organisation commune... peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39... ».

121. Or, on ne saurait manquer de penser que les mesures de conservation des ressources contribuent à assurer la réalisation des objectifs de la politique commune en matière de pêche: c'est en protégeant les ressources que les relations de marché peuvent s'établir et subsister durablement sur des bases saines, dès lors qu'il existe des structures appropriées à cet effet.

122. La Cour semble l'avoir reconnu en déclarant, dans l'arrêt rendu dans l'affaire Kramer [19], que « l'existence de l'organisation commune du marché comporte pour les États membres l'obligation de veiller à ce que la limitation des captures soit mise en œuvre de manière à réduire au minimum les incidences sur le fonctionnement de cette organisation ».

123. Dans ce contexte, la réponse à la question centrale d'interprétation de l'expression des articles 2, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70 — les « règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles » — apparaît déjà clairement implicite, en ce sens que l'interprétation doit être restrictive.

124. C'est précisément le raisonnement que la Cour a adopté pour déterminer, dans ses arrêts des 7 février 1979 [20] et 27 février 1985 [21], que le règlement (CEE) n° 729/70 « ne permet à la Commission de prendre en charge pour le FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies *dans les différents secteurs des produits agricoles...* » (mots soulignés par nous).

125. Nous ne voyons pas de raison pour modifier la conclusion qui semble découler de cette jurisprudence.

126. En effet, le règlement (CEE) n° 729/70 n'établit, d'une part, aucune restriction permettant de fonder l'idée selon laquelle le financement communautaire ne sera refusé qu'en cas de violation de certaines règles définies — celles revêtant un caractère financier ou technique et définissant les conditions de forme et de fond pour qu'un montant soit versé à son bénéficiaire (par exemple les règles relatives aux délais, formulaires, calculs des montants des aides, etc.).

127. Par ailleurs, la notion large de « règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles » paraît être celle qui correspond le mieux à la

19 — Arrêt du 14 juillet 1976 dans les affaires jointes 3, 4 et 6/76, Kramer, Rec. p. 1279.

20 — Affaire 11/76, Pays-Bas/Commission, Rec. p. 245, et affaires jointes 15 et 16/76, République française/Commission, Rec. p. 321.

21 — Affaire 55/83, Italie/Commission, Rec. 1985, p. 683.

raison d'être des dispositions en cause: dans une répartition correcte des charges, la charge financière imposée à l'État prévaricateur fonctionne également comme une espèce de moyen de dissuasion pour assurer que le droit communautaire soit appliqué dans son intégralité et non pas uniquement dans sa partie plus directement liée aux paiements qui entrent dans le rapport de « débit/crédit » existant entre le FEOGA et les États membres.

128. Comme la Commission le souligne, il serait difficilement admissible que le FEOGA doive financer des dépenses résultant d'une violation évidente du droit communautaire.

129. Selon nous, cette observation s'applique tant aux dispositions fixant le total des captures autorisées qu'à celles qui établissent sa répartition en quotas entre les États membres. En effet, il ne nous semble pas possible de distinguer à cet égard (comme le fait la République française) entre les « mesures de conservation » et les « mesures de gestion de la conservation »: le respect des quotas de pêche attribués aux pêcheurs de chaque État est, en général, un instrument efficace de limitation du volume global des captures, dans des conditions d'équité pour les opérateurs des différents États membres, auxquels des dérogations ne pourront être accordées que dans des conditions très particulières [voir, par exemple, le règlement (CEE) n° 500/87, du 16 février 1987 [22]].

130. Le respect des quotas — à condition qu'ils existent — sera donc toujours, eu égard au financement par le FEOGA, mis sur le même pied que le respect des TAC.

131. Le fait que les pêcheurs d'un État membre ne respectent pas les quotas de pêche les favoriserait — comme la Commission le fait encore observer — au détriment de ceux d'un État respectant le régime communautaire. Cette rupture dans l'application du principe d'égalité de traitement énoncé à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE provoquerait une distorsion des conditions de concurrence, encore aggravée si la Communauté était obligée de financer de telles opérations.

132. Comme la Cour l'a déclaré dans les motifs de son arrêt dans l'affaire 11/76 (attendu 9):

« ... la gestion de la politique agricole commune dans des conditions d'égalité entre les opérateurs économiques des États membres s'oppose à ce que les autorités nationales d'un État membre, par le biais d'une interprétation large d'une disposition déterminée, favorisent les opérateurs de cet État, au détriment de ceux des autres États membres où une interprétation plus stricte est maintenue;

... pareille distorsion de la concurrence entre les États membres, si elle se produit malgré les moyens disponibles pour assurer l'application uniforme du droit communautaire dans l'ensemble de la Communauté, ne saurait être financée par le FEOGA, mais doit, en tout état de cause, rester à la charge de l'État membre concerné ».

133. Vu la teneur des articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 729/70 et l'interprétation qui en a été donnée — à la lumière de ce qui est raisonnable et des objectifs visés par le législateur communautaire —, une disposition expresse prévoyant que le non-respect d'une règle en matière de politique de conservation vaut non-respect d'une « règle communautaire dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles » ne nous paraît pas nécessaire pour entraîner les conséquences financières correspondantes.

22 — JO L 51 du 20.2.1987, p. 3.

134. Expliciter les règles applicables de cette façon serait susceptible de constituer tout simplement une redondance et, de ce point de vue, on comprend que l'absence d'une telle formulation expresse de l'exigence en cause dans les règlements (CEE) n^{os} 100/76 et 110/76 n'empêche pas en soi de refuser le financement de mesures d'intervention en raison de la violation de règles de conservation dûment établies.

135. Il convient certes de reconnaître qu'il peut être excessif d'accepter que la moindre infraction aux règles communautaires, même aux règles les plus éloignées et les plus insignifiantes, puisse servir de fondement au refus de financement.

136. Tel n'est cependant pas le cas d'une éventuelle violation des quotas de pêche, à supposer que ceux-ci soient assortis de l'efficacité juridique nécessaire: le dépassement des quotas ne met pas seulement en cause la réalisation des objectifs de conservation des ressources existantes dans l'organisation commune des marchés dans le secteur de la pêche, mais entraîne, en outre, un accroissement des dépenses à la charge du FEOGA lorsqu'il donne lieu à des interventions supplémentaires pour le retrait du marché de la totalité ou d'une partie des espèces capturées.

137. Néanmoins, selon nous, cette affirmation ne signifie pas que l'existence d'un lien de causalité entre la violation et la dépense supplémentaire soit indispensable.

138. Pour sanctionner le dépassement de quotas lors de l'apurement des comptes du FEOGA (et non pas seulement au titre de l'article 169 du traité CEE), il est nécessaire que la violation de la règle communautaire ait eu des conséquences financières, c'est-à-dire qu'elle soit à l'origine de dépenses supplémentaires engagées irrégulièrement.

139. Tel nous semble être le raisonnement sous-jacent à la déclaration que la Cour a faite dans ses arrêts du 7 février 1979 dans les affaires 11 et 18/76, que les dispositions des articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 729/70 « ne permettent à la Commission de prendre en charge pour le FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies... ».

140. Tel est également ce qui découle des objectifs de la procédure d'apurement des comptes présentés par les États membres au titre des dépenses financées par le FEOGA, tels que la Cour les a définis [23].

141. En l'espèce, le lien de causalité existe indiscutablement pour les quantités soumises à l'intervention et capturées au-delà des quotas fixés.

142. Il pourrait éventuellement exister le même lien de causalité en ce qui concerne les quantités capturées dans la limite des quotas fixés, s'il était démontré que le dépassement des quotas avait perturbé les conditions du marché (notamment en faisant baisser les prix) de telle façon que la quantité globale du poisson offert à l'intervention avait augmenté de ce fait. Toutefois, il est plus difficile d'établir cette relation et elle aura sans doute une incidence sur la définition de la méthode de calcul qu'il appartient à la Commission d'utiliser.

143. Pour bien apprécier la situation juridique en l'espèce, nous estimons cependant qu'il convient encore de tenir compte d'un autre indicateur, à savoir l'adoption ultérieure du règlement (CEE) n° 3796/81; comme nous le savons, celui-ci prescrit en son article 26, paragraphe 2, la connexion entre les règles relatives aux quotas et celles relatives aux compensations financières pour les retraits du marché, sans établir cependant la même relation pour les restitutions à l'exportation.

23 — Arrêt du 7 février 1979 dans les affaires jointes 15 et 16/76, République française/Commission, Rec. p. 321, p. 337, et arrêt du 14 janvier 1981 dans l'affaire 819/79, République fédérale d'Allemagne/Commission, Rec. 1981, p. 21, 34.

144. La Commission prétend que l'article 26 n'a ni élargi ni restreint le champ d'application de la règle générale du règlement (CEE) n° 729/70, et qu'elle vise, en premier lieu, les relations entre les États membres et leurs ressortissants, pour préciser, avec effet au 1er janvier 1982 seulement, que les autorités compétentes doivent refuser aux pêcheurs et à leurs organisations toute aide au titre d'interventions relativement aux quantités de poisson capturées au-delà des quotas fixés.

145. Nous ne contestons pas le bien-fondé du raisonnement de la Commission; toutefois, nous pensons que le fait juridique nouveau résidant dans l'adoption de l'article 26, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3796/81 est déterminant en ce que cette adoption affecte la solution du problème pour 1981.

146. L'observation que nous venons de formuler concerne, en premier lieu, les restitutions à l'exportation. En effet, il a été constaté qu'il existait des difficultés techniques considérables quant à la façon de vérifier si le poisson exporté provenait ou non de captures effectuées dans les limites du quota attribué: comme les exportateurs peuvent acheter le poisson dans n'importe quelle partie de la Communauté, au titre de la libre circulation intracommunautaire, il n'est pas possible de l'imputer purement et simplement sur les quotas de l'État d'exportation dont les pêcheurs peuvent, au reste, s'être maintenus parfaitement dans les limites fixées. Seul un système dispendieux et complexe de certificats, que la législation communautaire ne prévoit pas et que les États membres ne sauraient instituer unilatéralement en raison du principe de libre circulation des marchandises, permettrait de détecter quelles sont les espèces qui ont été pêchées au-delà des quotas fixés et qui proviennent d'importations intracommunautaires.

147. Il n'est donc pas étonnant que le règlement (CEE) n° 3796/81 ait établi un lien de connexion avec les quotas en ce qui concerne les retraits du marché, et non pas en ce qui concerne les restitutions à l'exportation.

148. Toutefois, si nous comprenons bien le problème, il ne s'agit plus de savoir si le non-respect des quotas équivaut déjà au non-respect d'une « règle communautaire », mais de savoir s'il est ou non possible de constater si le quota a été violé. Dans cette perspective, même sans restreindre nécessairement le champ d'application du règlement (CEE) n° 729/70, le règlement (CEE) n° 3796/81 explicite en fait le lien qu'il est possible d'établir entre le financement communautaire et le respect des quotas quant aux mesures d'intervention, en omettant de mentionner expressément les restrictions à l'exportation eu égard auxquelles le contrôle de la non-observation des quotas est, dans l'état actuel du droit communautaire, extrêmement problématique. Ce n'est qu'en ce sens qu'il est possible de comprendre que, comme l'objectif de l'article 26 est d'apporter des éclaircissements, il ne concerne pas les deux cas, bien qu'il soit inséré sous le titre V, intitulé « Dispositions générales », et que l'article 25 prévoie expressément l'attribution de restitutions à l'exportation qui ne sont donc pas soumises à la disposition de l'article 26, mentionné ci-dessus.

149. Dans ces circonstances, bien que le règlement (CEE) n° 3796/81 ne soit entré en vigueur qu'en 1982, il ne manque pas d'être révélateur: en 1981, la Commission ne pouvait affirmer avec certitude, comme elle le reconnaît elle-même, que les restitutions avaient été accordées pour des quantités de poisson pêchées en violation des quotas fixés et c'est certainement pour cela qu'elle a adopté, lors du calcul des financements à accorder, une méthode maximaliste.

150. Pour ces motifs, il ne faut pas omettre de replacer dans son contexte l'argument que la Commission tire du défaut d'uniformité d'application du droit communautaire: dans l'état actuel de celui-ci, c'est une conséquence normale — bien qu'indésirable,

certes — du défaut de mécanisme communautaire de contrôle.

151. Toutefois, en ce qui concerne les retraits du marché également, le règlement (CEE) n° 3796/81 ne saurait pas manquer d'être considéré comme révélateur. S'il était nécessaire de clarifier la situation, c'est qu'elle n'était pas claire: or, indépendamment de la situation de principe créée par la disposition de l'article 3 du règlement (CEE) n° 729/70, nous sommes sensibles à l'idée que les règles imposant des charges financières doivent être claires et précises. Bien qu'en ce qui concerne les retraits du marché la possibilité de constater si le poisson entre ou non dans le quota fixé (puisqu'il est retiré du marché par les organisations nationales de producteurs) ne soit pas en cause, la Commission elle-même a reconnu que la situation n'était pas claire en 1981.

152. Nous rappelons à cet égard la polémique qui était née relativement au caractère éventuellement obligatoire des propositions de quotas formulées par la Commission: la contestation qui a été soulevée immédiatement (à juste titre, selon nous) tant par les membres du Conseil que par leur service juridique, comme par le Parlement lui-même, les précédents jurisprudentiels applicables et le contexte dans lequel les propositions avaient été qualifiées d'obligatoires par la Commission étaient suffisants pour mettre en doute que ces propositions avaient la nature de « règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles », de sorte qu'il ne semblait pas légitime de fonder le refus d'octroi d'un financement communautaire sur le non-respect de celles-ci.

153. La déclaration de la Commission — qui ne renvoie pas expressément aux conséquences qu'elle entend tirer de la non-observation des propositions faites lors de l'apurement des comptes, mais mentionne uniquement, sans spécification, qu'elle recourra à « tous les moyens en son pouvoir » — n'a par ailleurs été adoptée qu'au milieu de l'année. Jusqu'à ce moment, il n'existait qu'une déclaration du Conseil, inscrite au procès-verbal de la réunion des 15 au 17 décembre 1980, dans laquelle celui-ci « constatait » que les États membres exerceraient leurs activités de pêche de manière que les captures faites par leurs bateaux *tiennent* compte des *TAC* (*et non pas des quotas*) proposés par la Commission pour 1981.

154. En effet, le cadre juridique applicable n'était pas suffisamment clair et précis pour permettre aux États membres de connaître avec exactitude les règles applicables et pour déterminer sans ambiguïté les conséquences financières que la Commission prétendait lier à leur éventuelle violation.

155. En conséquence, nous ne nous trouvons pas devant une infraction *évidente* aux dispositions du droit communautaire, de sorte qu'une des conditions que, dans tous ses documents, la Commission elle-même semble poser au refus de financement communautaire n'est pas remplie.

156. Dans ces conditions, les impératifs de sécurité juridique — dont la Cour a reconnu l'importance à plusieurs reprises [24] — s'opposent, à notre sens, à ce que lors de l'apurement des comptes du FEOGA les États membres soient pénalisés pour le simple fait de ne pas avoir fait respecter les quotas proposés par la Commission.

157. Cela ne signifie pas que nous acceptions sans plus l'argumentation développée par les gouvernements des Pays-Bas et de la

24 — Voir, par exemple, les arrêts rendus dans les affaires Gondrand frères, loc. cit., attendu 17, et Kloppenburg, loc. cit., attendu 11. Dans ce dernier arrêt, il est dit expressément ce qui suit: « ... 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. » Dans l'arrêt du 10 juillet 1980 dans l'affaire 32/79, la Cour prend le soin de souligner — dans un autre contexte, certes, mais en des termes dont la pertinence ne laisse aucun doute — que « l'exigence de clarté juridique est même particulièrement impérieuse dans un domaine où toute incertitude risque d'entraîner des incidents et l'application de sanctions particulièrement sensibles« (Rec. p. 2403, attendu 46).

République fédérale d'Allemagne, à savoir que la Commission aurait dû suspendre les restitutions à partir du moment où elle avait constaté un dépassement des quotas: on ne comprend pas comment elle aurait pu le faire légalement alors que, par ailleurs, elle n'avait pas démontré à suffisance qu'elle disposait des éléments d'information nécessaires pour ce faire.

158. Cela ne signifie pas non plus qu'il convient de donner entièrement raison au gouvernement danois lorsqu'il prétend que la violation de l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement (CEE) n° 729/70 (le délai d'apurement des comptes de l'exercice financier venait à échéance à la fin de l'année 1982 et non pas en 1985), même si elle n'avait pas été sanctionnée par l'invalidité, impliquait que la Commission ne puisse pas imposer une « conception juridiquement nouvelle » (à savoir lier les quotas et le financement).

159. La signification des articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 729/70 et la date de la déclaration de la Commission relative à la nature juridique de ses propositions (27 juillet 1981) sont de nature à mettre en cause l'idée selon laquelle la Commission a imposé une « conception juridique nouvelle » au stade de l'approbation des comptes. Si les propositions de la Commission étaient indiscutablement des « règles communautaires contraignantes », le refus de financement serait parfaitement conforme à la pratique de la Commission et à la jurisprudence de la Cour.

160. Il s'avère que les propositions mentionnées n'étaient pas des règles communautaires *indiscutablement* obligatoires et, en conséquence, il n'était pas possible, en 1981, de leur attacher avec *certitude* la conséquence juridique du refus de financement.

161. Il est certain que jusqu'à l'approbation des comptes une certaine situation d'insécurité subsistera et, comme le reconnaît le Danemark, les gouvernements doivent l'accepter. L'article 5 du règlement (CEE) n° 729/70 la limite en principe à un an: le retard dans l'approbation des comptes prolonge dans le temps cette insécurité, circonstance qui, nous l'admettons, est un facteur qui aggrave la situation.

162. Quoi qu'il en soit, le reste de ce qui a été dit est suffisant pour conclure que le principe de sécurité juridique — ou de protection de la confiance légitime — a été violé d'une façon qui, sous cet angle également, justifie l'annulation des décisions entreprises.

3. *Vices de forme et usage irrégulier de la procédure*

163. Sous ce titre, nous pouvons regrouper les trois moyens suivants.

a) Les décisions entreprises ne sont fondées sur aucun acte des institutions communautaires, formellement doté d'une force juridique obligatoire: la Commission a fait une simple déclaration au Conseil, mais n'a pas adopté une décision ou un règlement au sens de l'article 189 du traité CEE. Il s'agit d'un argument présenté par l'Irlande.

b) Pour le Royaume-Uni, les décisions attaquées ne sont pas dûment fondées conformément à l'article 190 du traité CEE.

c) Enfin, certains des États membres requérants (les Pays-Bas, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni) estiment que la Commission aurait dû engager un recours en manquement conformément à l'article 169 du traité CEE, la procédure d'apurement des comptes du FEOGA ne devant pas servir à sanctionner financièrement les violations du droit communautaire, d'autant plus que cette procédure n'inclut pas les mêmes garanties procédurales que celles dont les recours en manquement au titre de l'article 169 du traité CEE sont assortis.

164. Apprécions chacune de ces allégations.

165. Nous estimons que la pertinence du premier point doit être appréciée en liaison avec l'argument développé relativement à la sécurité juridique et à la protection de la confiance légitime. On peut admettre que, si la déclaration de la Commission n'a pas été transformée en un acte formellement impératif correspondant à l'une des formes prévues par l'article 189 du traité CEE, cette circonstance a renforcé les doutes qui existaient déjà dans les États membres intéressés quant à son caractère obligatoire et, en conséquence, leur conviction que la déclaration ne saurait entraîner des conséquences financières ou qu'elle représentait un simple « avis ».

166. En ce qui concerne le prétendu manque de fondement des décisions attaquées, il est clair, selon nous, que ce moyen ne saurait aboutir. Comme la Cour l'a déjà reconnu sans aucun doute possible[25], le fondement d'un acte ne doit pas découler explicitement du texte même de la décision, dès lors qu'il a été exposé sans équivoque d'autre façon. En l'espèce, au-delà des nombreux contacts bilatéraux, le renvoi au rapport de synthèse accompagnant les décisions est suffisant pour informer les États membres des fondements des décisions en des termes leur permettant de faire valoir devant la Cour — et à cette dernière de les apprécier — les motifs de discordance.

167. Enfin, en ce qui concerne le moyen fondé sur le « détournement de procédure », il devient manifeste, à la simple lecture des considérants de l'arrêt de la Cour du 7 février 1979 dans les affaires jointes 15 et 16/76, déjà cité, qu'il ne saurait aboutir.

168. Dans l'arrêt mentionné, la Cour affirme que les deux procédures sont indépendantes, qu'elles poursuivent des objectifs distincts et qu'elles sont régies par des règles différentes. En ce qui concerne l'article 169 du traité CEE, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier qu'un État membre n'a pas satisfait à ses obligations et pour engager une action contre l'État membre en infraction, pouvoir discrétionnaire qui va jusqu'à la possibilité de renoncer à l'action, le cas échéant; dans la procédure d'apurement des comptes, une telle possibilité n'existe pas et la Commission doit se limiter à établir la régularité des comptes au regard des règles qui définissent la répartition des charges financières. C'est ce qu'elle a fait en l'espèce, même si les parties sont en désaccord sur la portée des règles en cause.

4. *La méthode suivie par la Commission pour le calcul des financements refusés*

169. Certains États requérants — la République française, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne — contestent la méthode de calcul adoptée par la Commission.

170. Comme elle ne disposait pas d'informations lui permettant de déterminer la quantité de poisson pêchée au-delà des quotas et ayant donné lieu à certaines dépenses, la Commission a considéré que, sauf preuve contraire, la totalité des quantités de poisson pêchées au-delà des quotas pouvait avoir entraîné des dépenses à la charge du FEOGA.

171. Elle a ensuite expliqué la méthode suivie dans les communications qu'elle a adressées aux États membres, en les invitant, dans le cadre de l'apurement définitif des comptes, à vérifier les chiffres résultant de ce calcul « maximaliste » et à fournir les éléments susceptibles de conduire à un résultat différent.

172. Selon la Commission, l'ensemble des États membres requérants, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni, ont largement fait usage de cette possibilité.

25 — Arrêt du 27 janvier 1981 dans l'affaire 1251/79, République italienne/Commission, Rec. p. 205, 221 et 222.

173. Selon la partie défenderesse, toute nouvelle contestation de ce point dans le cadre des présents recours doit être considérée comme intempestive, en vertu de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure.

174. A la lumière des conclusions auxquelles nous avons abouti quant aux moyens sur lesquels les recours sont fondés et que nous venons d'analyser, nous n'estimons pas nécessaire que la Cour se prononce sur le caractère pertinent de ce nouveau moyen.

175. Toutefois, nous désirons ajouter une chose à cet égard.

176. En premier lieu, l'objection soulevée par la Commission, à savoir que les parties requérantes n'ont pas soulevé ce moyen en temps utile, ne nous paraît pas pertinente.

177. Il appartient, certes, aux États membres intéressés de démontrer que les conditions posées par le droit communautaire, pour l'obtention des financements qu'ils sollicitent, sont réunies.

178. Néanmoins, le gouvernement du Royaume-Uni nous semble avoir raison lorsqu'il soutient que l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 49/83 [26], que la Commission cite à l'appui de sa thèse, confirme plutôt que les États membres ont toujours la possibilité de présenter à la Cour les preuves attestant que la dépense contestée a, en fait, été effectuée légalement.

179. S'il en allait autrement, leurs droits de défense seraient sérieusement compromis.

180. Quant au fond, nous dirons que, partant du principe que toutes les quantités de poisson pêchées au-delà des quotas fixés et ayant donné lieu à des dépenses ne sont pas susceptibles d'être financées par le FEOGA, il ne nous semble pas évident que la Commission ait adopté la démarche la plus correcte pour définir la méthode d'apurement des comptes du FEOGA.

181. Cette méthode signifie en définitive que les dépenses en matière d'intervention sont imputées, en premier lieu, sur la part pêchée au-delà des quotas et ne sont donc pas susceptibles d'être financées par le FEOGA. Les dépenses d'intervention ne s'avèrent ainsi susceptibles d'être prises en charge par le FEOGA que dans la mesure où les quantités de poisson ayant entraîné des dépenses étaient supérieures à l'excès de poisson pêché sur les quotas fixés.

182. Il en résulte que peuvent être exclues du financement communautaire soit les dépenses afférentes à des captures excessives, soit les dépenses afférentes à des captures effectuées dans la limite des quotas fixés, avant qu'ils ne soient épuisés. Or, même dans le cadre d'une interprétation des articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 729/70, rien ne permet de refuser d'admettre en principe au bénéfice du financement communautaire, jusqu'à preuve du contraire, les dépenses relatives à des quantités de poisson pêchées dans les limites des quotas.

183. Cela signifie que, comme elle a fondé ses calculs sur un principe incorrect, la Commission est allée à l'encontre de sa propre logique et de la logique qui préside au système de financement communautaire des dépenses dans le cadre du fonctionnement des organisations communes de marchés.

184. Certes, la Commission a agi de la sorte — ainsi qu'elle le reconnaît elle-même — pour des raisons pratiques liées au défaut de données sur le respect des mesures de conservation par les États membres. C'est une insuffisance qui découle, en grande partie, de l'absence de mécanisme communautaire de contrôle, qu'une évolution du droit communautaire sur ce point permettra certainement d'établir.

26 — Arrêt du 12 juillet 1984 dans l'affaire Grand-duché de Luxembourg/Commission, Rec. p. 2931.

185. Néanmoins, à première vue, on a l'impression que les tableaux mensuels que les États membres ont envoyés à la Commission lui permettraient de déterminer avec plus ou moins de rigueur les dépenses engagées au titre d'interventions par rapport au rythme d'épuisement des quotas, de sorte qu'il lui serait possible de définir le moment à partir duquel on est en présence d'un dépassement des quotas fixés et à partir duquel les dépenses effectuées au titre d'interventions sont engagées « en violation du droit communautaire ».

186. Néanmoins, il est certain que la Commission a admis toute preuve contraire, et différents États membres ont fait usage de la possibilité qui leur était offerte de convaincre la Commission de ce que les dépenses engagées au titre d'interventions ne concernaient pas des quantités de poisson pêchées en violation des quotas, de sorte que l'institution communautaire a été conduite à rectifier les chiffres sur lesquels elle s'était basée.

187. Néanmoins, certains États membres n'ont pas fait usage de cette possibilité lors de l'apurement des comptes.

188. Il convient néanmoins de reconnaître que, sur ce point, les actes de la procédure ne nous fournissent pas tous les éléments d'information nécessaires qui nous permettraient d'aboutir à des conclusions indiscutables quant à la régularité de chaque dépense, surtout lorsqu'il s'agit d'interventions concernant des captures à l'intérieur des quotas, éventuellement dues à l'incidence des captures irrégulières sur le marché.

189. Nous estimons en conséquence que, si la Cour devait se prononcer sur le fondement des recours, il s'avérerait nécessaire de demander aux parties des éclaircissements complémentaires et de les inviter à exposer plus en détail leur avis sur ce point qui est susceptible d'entraîner une réduction des montants des dépenses considérées comme ayant été engagées en violation des règles communautaires.

190. Il nous semble cependant opportun de faire remarquer dès maintenant que l'argumentation des Pays-Bas selon laquelle la date déterminante pour établir un lien entre les quotas et le financement était le 27 juillet 1981, date de la déclaration de la Commission au Conseil, nous paraît imprécise, puisque les restitutions accordées jusqu'à ce jour n'étaient pas soumises à des limitations.

191. En effet, si le lien en question était admis en tant que thèse générale, il conviendrait de tenir compte du fait que les quotas fixés par la Commission à cette date ont été fixés pour l'ensemble de la campagne de pêche de 1981; l'élément décisif n'est donc pas tant, en principe, de savoir à quelle date les quotas ont été fixés, mais à quel moment les espèces pêchées ont dépassé les quotas.

192. Ce n'est que dans l'hypothèse où le quota attribué à un État membre déterminé a été dépassé avant le 27 juillet qu'un problème se pose; mais l'argument fondé sur le principe de la sécurité juridique viendrait alors encore conforter la thèse des Pays-Bas.

III — Les décisions relatives à l'exercice 1982

193. Comme nous l'avons vu, en 1982, la situation juridique a présenté une différence substantielle par rapport à celle existant pour l'exercice 1981.

194. Bien que pour cette année également le Conseil n'eût pas réussi à approuver les propositions de TAC et de quotas formulées par la Commission, il a adopté des mesures provisoires, successivement renouvelées tout au long de l'année.

195. En outre, le 25 janvier 1983, le Conseil a finalement adopté les règlements (CEE) n^{os} 170/83 et 172/83 qui, avec effet rétroactif, ont fixé les TAC pour 1982 et la répartition de ceux-ci entre les États membres.

196. Quant aux arguments des États requérants, il convient de tenir compte, en premier lieu, de ce que, dans l'affaire 239/86, l'Irlande conteste la compétence de la Commission à conférer une valeur impérative à ses propositions de TAC et de quotas, comme dans l'affaire 325/85.

197. Pour les motifs déjà exposés eu égard à ce moyen dans les recours antérieurs, il est douteux que, lorsque le Conseil omet d'approuver des mesures conservatoires qu'il lui aurait appartenu d'adopter, la Commission puisse de façon régulière couvrir l'omission, en appliquant la procédure de concertation que nous avons déjà décrite.

198. En 1982, le Conseil a certes adopté, comme il a déjà été dit, une série de mesures provisoires; toutefois, celles-ci se sont limitées à déterminer à titre indicatif que les propositions de la Commission devaient être *prises en considération,* sans leur conférer, sans équivoque possible, une force juridique obligatoire.

199. En toute hypothèse, l'argumentation de l'Irlande est moins convaincante puisque, dans l'affaire 325/85, elle doit également répondre à l'allégation de la Commission selon laquelle l'approbation rétroactive des TAC et quotas par l'effet du règlement (CEE) n° 172/83 serait susceptible de couvrir tous les vices.

200. Pour leur part, les Pays-Bas adoptent à cet égard, dans l'affaire 237/86, une position différente de celle de l'Irlande. Les Pays-Bas font savoir dans leur requête que, pour 1982, ils ont adopté une limitation nationale des captures, basée sur les propositions les plus récentes de la Commission, et que le quota national pour la pêche au maquereau a, en définitive, été fixé à une quantité approuvée par la Commission.

201. Néanmoins, comme la Commission a décidé de refuser le financement d'un montant de 13 317 224 HFL afférents à des restitutions à l'exportation de maquereaux qui, à son avis, ont été octroyées en violation des quotas fixés, les Pays-Bas ont formé le présent recours pour contester que, dans le cadre de l'apurement des comptes du FEOGA, la Commission puisse tirer les conséquences financières de la non-observation des quotas, à supposer que la violation puisse être prouvée. Les Pays-Bas font valoir, en substance, que: a) les mesures de conservation, fondées principalement sur des considérations d'ordre biologique, sont absolument distinctes de la politique de marché et b) ni le règlement (CEE) n° 100/76 ni le règlement (CEE) n° 3796/81, relatif à l'organisation commune des marchés, ne contiennent de restriction relative aux quantités de poisson pour lesquelles des restitutions à l'exportation peuvent être octroyées; en effet, même si de telles restrictions existaient, elles seraient inapplicables puisqu'il ne serait pas possible de les contrôler; les Pays-Bas allèguent encore que: c) le règlement (CEE) n° 729/70 ne lie l'éligibilité des dépenses pour un financement par le FEOGA qu'à leur conformité aux règles de l'organisation commune des marchés, alors que la position de la Commission équivaut à étendre à tort ces critères à d'autres éléments du droit communautaire, totalement étrangers au fonctionnement du marché; enfin, les Pays-Bas soutiennent que: d) en conséquence, les TAC et quotas proposés par la Commission pour 1982 ne doivent pas être considérés à cet égard comme des règles communautaires au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 729/70.

202. A cet égard, nous renvoyons aux considérations que nous avons émises relative-

ment au deuxième moyen avancé à l'appui des recours formés contre les décisions relatives à l'exercice 1981.

203. A notre avis, la relation qui existe entre les mesures de conservation et l'organisation commune des marchés ne permet pas, en principe, de les exclure du contrôle des règles communautaires dont le respect est, en vertu du règlement (CEE) n° 729/70, une condition du financement des dépenses par le FEOGA.

204. Néanmoins, comme en 1981, la situation juridique en 1982 n'était pas de nature à engendrer, dans l'esprit des opérateurs économiques et chez les États membres, la conviction certaine qu'il existait un lien entre le respect des quotas et le financement par le FEOGA.

205. Il convient, en outre, de tenir compte du fait que le règlement (CEE) n° 3796/81 n'a établi, le 29 décembre 1981, ce lien exprès qu'en ce qui concerne les retraits du marché, en excluant de ses dispositions les restitutions à l'exportation auxquelles se limite le recours formé par les Pays-Bas. Comme la Commission elle-même l'a reconnu, les énormes difficultés de contrôle s'expliquaient dans une large mesure par la prudence du législateur, puisqu'il n'y a pas de raison que, sous cet aspect, il se montre plus exigeant avec les États membres qu'avec la Commission elle-même.

206. Comme la sécurité juridique était donc loin d'être assurée en 1982 et que la Commission n'a pas réussi à démontrer qu'il était possible de contrôler les quotas en ce qui concerne les restitutions à l'exportation, il convient de faire droit au recours formé par les Pays-Bas.

207. Il conviendra également d'émettre des considérations à peu près similaires en ce qui concerne le recours formé par l'Irlande qui invoque également à cet égard, de façon expresse, la violation des principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

208. Certes, comme nous l'avons vu, le contexte de l'argumentation est maintenant quelque peu différent de celui de 1981. Cette observation vaut d'autant plus que dans le cas de l'Irlande le recours ne porte pas uniquement sur les dépenses résultant de restitutions à l'exportation, mais également sur les dépenses afférentes au retrait de poisson du marché. Or, si, quant aux premières, il est possible d'appliquer (comme dans le cas des Pays-Bas) l'argument tiré du texte de l'article 26, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3796/81, il n'est pas possible de dire la même chose en ce qui concerne les interventions.

209. Néanmoins, dans ces circonstances, l'insécurité juridique dont l'Irlande peut se plaindre vient de l'incertitude relativement à l'existence de règles communautaires impératives dont la non-observation devait être sanctionnée par le refus de financement par le FEOGA.

210. En effet, on se souvient que, malgré la déclaration de la Commission du 21 juillet 1982 et des décisions provisoires du Conseil et malgré la nouveauté que le règlement (CEE) n° 3796/81 (publié le 21 décembre 1981, pour être applicable à partir du 1er juin 1982) [27] a constitué, la vérité est que les TAC et quotas n'ont été fixés qu'en janvier 1983 par l'effet du règlement (CEE) n° 172/83, sans que, par ailleurs, la rétroactivité établie à leur égard ait été prévue par le règlement (CEE) n° 170/83, qui en constituait le fondement juridique.

27 — Le fait, invoqué par l'Irlande, que le règlement (CEE) n° 1865/82 du Conseil, du 28 juin 1982 (JO L 206 du 14.7.1982, p. 1), a suspendu l'application des articles 13 et 14 du règlement (CEE) n° 3796/81 ne modifie en rien la situation ni les arguments qui, pour l'exercice 1982, peuvent résulter de ce dernier règlement: l'article 26, paragraphe 2, n'en a pas été affecté ni son application suspendue, de sorte qu'à partir du 1er juin 1982 la règle qui en découle s'applique aux dispositions du règlement (CEE) n° 3796/81 qui n'ont pas été suspendues par l'effet du règlement (CEE) n° 1865/82 (notamment les articles 8 et 16 à 18) et, éventuellement, à l'article 11 du règlement (CEE) n° 100/76, que le règlement (CEE) n° 1865/82 a remis en vigueur jusqu'au 31 décembre 1982.

211. Au long de l'année, les États membres ont simplement été invités à *tenir compte* des propositions de TAC faites par la Commission, qui, en outre, n'incluaient pas de répartition des captures entre les États membres.

212. Dans ces conditions, même en rappelant quelle est la prudence nécessaire en matière de conservation des ressources et des responsabilités des État membres à la lumière de l'article 5 du traité CEE, il ne paraît pas possible d'exiger de ceux-ci qu'ils eussent fait respecter, au cours de la campagne de pêche de 1982, un quota qu'ils ne pouvaient pas deviner, même en pondérant les propositions de la Commission.

213. Dans ces conditions, il n'est pas possible d'affirmer qu'en 1982 il existait, du point de vue de l'Irlande, des règles claires et précises dont la violation permettait de refuser le financement des interventions au titre de l'article 3 du règlement (CEE) n° 729/70.

214. Il reste à ajouter un mot sur l'une ou l'autre question soulevée par le gouvernement des Pays-Bas. Celui-ci soutient, à titre subsidiaire, que la Commission n'a pas tenu compte, dans ses calculs, des quantités de poisson provenant de zones non soumises au régime des quotas (selon l'administration des armateurs, il s'agit de 40 501 tonnes de maquereaux).

215. La Commission conteste que les chiffres fournis par le gouvernement des Pays-Bas soient fiables et explique que la réponse à une question parlementaire sur laquelle les Pays-Bas ont également fondé leur argumentation n'était pas pertinente, puisqu'elle concernait la pêche au maquereau en général et non pas seulement celle exercée par les pêcheurs de la Communauté, et qu'aucun élément ne concernait la part des Pays-Bas dans les captures provenant des eaux non communautaires.

216. Si la Cour devait se prononcer sur cet aspect de la question, il serait sans doute nécessaire de demander des éclaircissements et des éléments de preuve complémentaires susceptibles de permettre aux Pays-Bas de fonder leur position dans le cadre des règles normales sur la charge de la preuve.

IV — Conclusion

217. Au vu des considérations qui précèdent, nous proposons, en résumé, que la Cour:

a) fasse droit aux recours formés par l'Irlande (affaire 325/85), la République française (affaire 336/85), le Royaume-Uni (affaire 346/85) et le Danemark (affaire 348/85), relativement aux décisions d'apurement des comptes pour l'exercice 1981, au motif qu'il n'est pas possible de considérer qu'il existait des règles communautaires obligatoires fixant des TAC et quotas que les États membres devaient impérativement respecter;

b) déclare, à titre subsidiaire, en ce qui concerne les mêmes recours, et à titre principal, en ce qui concerne les recours formés par les Pays-Bas (affaires 326/85 et 237/86), la République fédérale d'Allemagne (affaire 332/85) et l'Irlande (affaire 239/86), qu'ils sont fondés eu égard à la violation du principe de sécurité juridique;

c) annule, en conséquence, partiellement les décisions contre lesquelles les recours ont été formés, conformément aux chefs de conclusions formulés par les parties requérantes.

218. Au cas où la Cour ne suivrait pas cette orientation, nous estimons qu'il serait nécessaire de rouvrir la procédure, en demandant des éclaircissements et des moyens de preuve complémentaires qui permettraient de contrôler l'exactitude des calculs de la Commission et, partant, les chiffres de l'apurement des comptes attaqués.

219. Conformément à notre conclusion au principal, nous estimons que les frais doivent être mis à la charge de la Commission (article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure), sauf dans le cas de l'affaire 326/85, dans laquelle chacune des parties devra supporter ses propres frais, puisque la condamnation de la défenderesse aux dépens n'a pas été réclamée.