CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 6 mai 1992 *

Sommaire

A — Les faits I-5111

B — Appréciation juridique I-5114

I — Détermination des effets de l'acte d'adhésion I-5114

1. Les moyens au fond dont l'étude dépend de l'interprétation de l'acte d'adhésion I-5114

2. Sur l'interprétation des articles 167 et 354 de l'acte d'adhésion et le point de vue présenté par la Commission sur cette interprétation I-5114

II — Sur la question d'une violation de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 170/83 (règlement de base), combiné le cas échéant avec l'acte d'adhésion I-5120

1. Sur l'interprétation de l'impératif de stabilité relative I-5121

a) L'élément de rattachement de la règle des pourcentages fixes établis par la Cour de justice I-5121

b) L'influence de cette règle sur le pouvoir d'appréciation du Conseil I-5122

aa) Les trois hypothèses prévues par l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base I-5122

bb) Conclusion pour les litiges du type de ceux en cause ici I-5123

2. Appréciation juridique des différents litiges en appliquant les critères d'interprétation développés I-5125

a) Affaires jointes C-63/90 et C-67/90 ..... I-5126

b) Affaire C-70/90 ..... I-5128

c) Affaire C-71/90 ..... I-5128

* Langue originale: l'allemand.

aa) La position juridique du requérant en tenant compte de l'acte d'adhésion I-5128

bb) Sur l'application de l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base en tant que tel I-5129

d) Affaire C-73/90 ..... I-5130

aa) Sur le règlement (CEE) n° 4051/89 ..... I-5130

bb) Sur le règlement (CEE) n° 4057/89 ..... I-5131

cc) Sur les quantités de pêche convenues dans l'accord du 14 septembre 1986 ..... I-5131

3. Le problème spécifique posé par l'Espagne relatif à la sous-utilisation de quotas nationaux dans le passé I-5132

4. Conclusions des points 1 à 3 ..... I-5132

III — Sur la question du détournement de pouvoir posée par l'Espagne I-5133

IV — Sur la violation de principes généraux du droit I-5133

1. Sur le moyen commun aux cinq affaires: violation de l'article 7 du traité CEE I-5133

a) Application discriminatoire du principe de la stabilité relative, compte tenu de l'élargissement de la Communauté à deux États membres I-5133

b) La non-prise en considération de certaines charges des États membres requérants I-5135

c) L'argument supplémentaire invoqué par l'Espagne dans chaque réplique: différence de traitement entre les anciens et les nouveaux États membres, en ce qui concerne l'accès aux ressources externes qui faisaient l'objet d'accords bilatéraux avant l'adhésion I-5136

2. Les principes juridiques dont la violation n'est mise en cause que dans l'affaire C-63/90 ..... I-5136

a) Le principe de proportionnalité I-5136

b) Le principe d'équité I-5137

c) Le principe de solidarité communautaire I-5139

V — Sur le moyen exposé dans l'affaire C-63/90 tiré de la violation des formes substantielles (violation de l'article 190 du traité CEE) I-5139

1. Défaut d'indication de certains faits déterminants pour la répartition des quotas I-5140

2. Défaut d'indication de l'article 43 du traité CEE comme base juridique I-5140

C — Conclusions I-5141

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits

1. Dans les affaires jointes C-63/90 et C-67/90 ainsi que dans les affaires C-70/90, C-71/90 et C-73/90, l'Espagne et le Portugal sollicitent, conformément à l'article 173 du traité CEE, l'annulation de règlements répartissant sous forme de quotas entre les États membres la part disponible pour la Communauté des stocks soumis à des restrictions de capture dans les zones de pêche de Norvège et de Suède ainsi que du Groenland et des îles Féroé. La répartition litigieuse des quotas de pêche entre les États membres est fondée sur des accords de pêche conclus entre la Communauté et les deux États tiers susmentionnés, respectivement entre — d'une part — la Communauté et — d'autre part — le gouvernement du Danemark et a) le gouvernement local des îles Féroé ainsi que b) le gouvernement local du Groenland.

2. Dans le détail ont été mis en cause:

— dans les affaires jointes C-63/90 (Portugal) et C-67/90 (Espagne): le règlement (CEE) n° 4054/89 (relatif aux eaux du Groenland et à l'année 1990) [1];

— dans l'affaire C-70/90 (Espagne) le règlement (CEE) n° 4053/89 (relatif aux eaux des îles Féroé et à l'année 1990) [2];

— dans l'affaire C-71/90 (Espagne) le règlement (CEE) n° 4049/89 (relatif à la zone économique exclusive de la Norvège, ainsi qu'à la zone située autour de Jan Mayen et à l'année 1990) [3];

— dans l'affaire C-73/90 (Espagne) le règlement (CEE) n° 4051/89 (relatif aux eaux de la Suède et à l'année 1990) [4] ainsi que le règlement (CEE) n° 4059/89 [2e modification du règlement (CEE) n° 4198/88 qui se réfère aux eaux de la Suède et à l'année 1989] [5].

1 — JO 1989, L 389, p. 65.
2 — JO 1989, L 389, p. 63.
3 — JO 1980, L 389, p. 44.
4 — JO 1989, L 389, p. 78.
5 — JO 1989, L 389, p. 78.

3. Ces recours sont motivés par la circonstance qu'aucun des règlements litigieux n'inclut l'Espagne et le Portugal dans sa clé de répartition, mais uniquement les États membres, Belgique, Danemark, Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni, combinés différemment dans les divers règlements en cause. Seul le règlement (CEE) n° 4049/89 (affaire C-71/90) prévoit des quotas en faveur des États membres requérants (810 tonnes de rascasse pour le Portugal, et 190 tonnes de la même espèce pour l'Espagne), lesquels ont toutefois été accordés par la Norvège en dehors des quotas de captures de la Communauté (3 000 tonnes de l'espèce susmentionnée, réparties entre l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France). La clé de répartition déjà mentionnée reflète une répartition en pourcentage entre les États membres des quantités allouées à la Communauté, répartition qui pour l'essentiel n'a pas fait l'objet de modifications depuis 1983, dans le cadre des règlements annuels répartissant les quotas ni non plus du fait de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté. En 1983 — rétroactivement pour 1982 — le règlement (CEE) n° 172/83[6] a réparti pour la première fois entre les États membres les stocks soumis à un total de captures dans les eaux de la Communauté. Les critères de répartition sont indiqués au quatrième considérant de ce règlement: les activités de pêche traditionnelles (il n'est pas litigieux à cet égard que ce sont les années 1973 à 1978 qui ont servi de période de référence), les besoins spécifiques des régions particulièrement tributaires de la pêche ainsi que la perte de potentialités de pêche dans les eaux de pays tiers (qui est liée à l'extension de la zone économique exclusive de certains États tiers à 200 milles marins). La première répartition des quotas de pêche attribués à la Communauté dans les eaux des États tiers a été effectuée de la même manière, à savoir par les règlements (CEE) n^{os} 173/83, 174/83, 175/83, 176/83 et 177/83[7].

4. Le système des répartitions annuelles des quotas est fondé sur le règlement (CEE) n° 170/83[8] (ci-après « règlement de base »), qui — avec l'« acte relatif à l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités » (JO 1985, L 302, p. 1, ci-après « acte d'adhésion ») constitue le cadre juridique des présentes affaires.

5. Le règlement de base décrit en son article 1er l'objectif du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche qui vise à assurer la protection des fonds de pêche, la conservation des ressources biologiques de la mer et leur exploitation équilibrée sur des bases durables et dans des conditions économiques et sociales appropriées. L'article 2 prévoit comme mesure de conservation nécessaire à la réalisation de ces objectifs, entre autres, la limitation de l'effort de pêche, en particulier par la limitation des captures.

6. L'article 3, premier alinéa, prévoit à cet égard:

« Lorsque, pour une espèce ou des espèces apparentées, il s'avère nécessaire de limiter le volume des captures, le total admissible des captures par stock ou groupe de stocks, la part disponible pour la Communauté ainsi que, le cas échéant, le total des captures

6 — Règlement du Conseil du 25 janvier 1983 fixant pour certains stocks ou groupes de stocks la répartition de la part des totaux admissibles de captures pour 1982 disponibles pour la Communauté, entre les États membres ainsi que les conditions dans lesquelles les totaux admissibles des captures peuvent être pêchés (JO 1983, L 24, p. 30).

7 — JO 1983, L 24, p. 68, 70, 72, 75 et 77.

8 — Règlement du Conseil instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO 1983, L 4, p. 1).

allouées aux pays tiers et les conditions spécifiques dans lesquelles doivent être effectuées ces captures sont établis chaque année. »

7. Selon le deuxième alinéa de cet article, la part disponible visée au premier alinéa est augmentée du total des captures obtenues par la Communauté en dehors des eaux relevant de la juridiction ou de la souveraineté des États membres.

8. Le point clé des affaires que nous traitons aujourd'hui est le critère établi à l'article 4, paragraphe 1, fixant la répartition entre les États membres du volume des prises visé à l'article 3.

« Le volume des prises disponibles pour la Communauté visé à l'article 3 est réparti entre les États membres de façon à assurer à chaque État membre une stabilité relative des activités exercées sur chacun des stocks considérés. »

9. Alors que l'article 11 prévoit l'habilitation du Conseil pour les mesures de répartition visées dans la disposition citée, les cinquième à septième considérants comportent des indications relatives à la signification du critère de la stabilité relative:

« considérant que la conservation et la gestion des ressources doivent contribuer à une plus grande stabilité des activités de pêche et qu'elle doit s'apprécier sur la base d'une répartition de référence reflétant les orientations retenues par le Conseil;

considérant, par ailleurs, que cette stabilité, eu égard à la situation biologique momentanée des stocks, doit préserver les besoins particuliers des régions dont les populations locales sont particulièrement tributaires de la pêche et des industries connexes ainsi qu'il a été décidé par le Conseil dans sa résolution du 3 novembre 1976 en particulier à son annexe VII;

considérant dès lors que c'est dans ce sens qu'il convient de comprendre la notion de relativité dans la stabilité recherchée; »

10. L'article 4, paragraphe 2, du règlement de base traite des ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires lors de la répartition des ressources résultant de l'application du paragraphe 1. C'est le Conseil qui fixe cette répartition sur la base des données du rapport visé à l'article 8, selon la procédure prévue à l'article 43 du traité. Conformément à l'article 8, paragraphe 1, la Commission présente au Conseil, avant le 31 décembre 1991, un rapport sur la situation de la pêche dans la Communauté, le développement économique et social des régions littorales et l'état des stocks ainsi que leur évolution prévisible.

11. Selon l'article 5, paragraphe 1, les États membres peuvent échanger tout ou partie des quotas pour une espèce ou groupe d'espèces qui leur ont été attribués en vertu de l'article 4, sous réserve de notification préalable à la Commission.

12. S'agissant de l'acte d'adhésion, les mesures transitoires applicables au domaine de la pêche y sont prévues à l'article 154 et suivants (Espagne) ainsi qu'à l'article 346 et suivants (Portugal). L'acte d'adhésion

prévoit, tout d'abord, des dispositions générales (articles 154, 155 et 346) ainsi que des dispositions qui réglementent[9] les détails concernant l'accès des États membres qui adhèrent à la Communauté aux eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des anciens États membres et couvertes par le Conseil international d'exploration de la mer ainsi qu'aux ressources correspondantes[10] (articles 156 et suivants pour l'Espagne; articles 343 et suivants pour le Portugal). Les articles 167 et 354 qui figurent dans les deux cas dans une section spéciale relative aux « ressources externes » prévoient ce qui suit:

« 1) Dès l'adhésion, la gestion des accords de pêche conclus par le royaume d'Espagne (la République portugaise) et les pays tiers est assurée par la Communauté.

2) Les droits et obligations découlant pour le royaume d'Espagne (la République portugaise) des accords visés au paragraphe 1 ne sont pas affectés pendant la période où les dispositions de ces accords sont provisoirement maintenues.

3) Dès que possible, et en tout cas avant l'échéance des accords visés au paragraphe 1, les décisions appropriées à la préservation des activités de pêche qui en découlent sont arrêtées dans chaque cas par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, y compris la possibilité de prorogation de certains accords pour des périodes d'un an au maximum. »

9 — Ce texte réglemente également les droits d'accès des anciens États membres aux eaux et aux ressources des nouveaux États membres ainsi que leurs droits d'accès des nouveaux États membres entre eux.

10 — Comme il résulte de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-258/89 (arrêt du 25 juillet 1991, Commission/Espagne), les ressources en haute mer sont en partie également visées par cette réglementation.

13. A la date de leur adhésion, aucun des nouveaux États membres n'avait conclu d'accord de pêche portant sur les ressources visées, à l'exception de l'Espagne qui avait avec la Norvège un accord de ce type valable jusqu'au 31 décembre 1986 (affaire C-71/90).

14. Nous traiterons le cas échéant de certains autres détails concernant les faits, ci-après, dans nos développements; pour le reste, nous renvoyons au rapport d'audience.

B — Appréciation juridique

15. I. *1.* Les motifs pour lesquels les règlements litigieux doivent, selon les requérants, être annulés pour violation de dispositions du droit communautaire *au fond*, s'articulent en deux catégories: les requérants font valoir, d'une part, un moyen tiré de la violation du *principe de stabilité relative*, ancré à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base, (en outre, dans les recours introduits par l'Espagne, un détournement de pouvoir lors de l'application de ce principe), d'autre part, une violation *des principes généraux du droit* mentionnés dans le traité ou non écrits.

16. *2.* Ces arguments ne sauraient toutefois être examinés avant que les effets de l'acte d'adhésion sur les ressources de pêche qui font l'objet du présent débat n'aient été établis plus précisément. Cette manière de procéder s'impose au regard de l'argumentation de la Commission qui présente sur ce point une nuance clairement discernable par rapport au point de vue des autres parties concernées. Si les parties sont d'accord — à juste titre — sur le fait que l'acte d'adhésion ne comporte aucun élément de nature à motiver un droit des États membres requé-

rants à obtenir une attribution de quotas dans les eaux des pays tiers qui font l'objet du litige pour l'année 1990 (ou 1989) (de telle sorte qu'un tel droit pourrait tout au plus être fondé sur l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base ou sur des principes généraux du traité), seule la Commission soutient, si nous la comprenons correctement [11], que l'acte d'adhésion exclut que l'on puisse invoquer cette disposition du règlement de base. En effet, la Commission fait valoir que l'acte d'adhésion prévoit une réglementation spéciale à caractère transitoire en vue de l'intégration des nouveaux États membres à la politique de pêche de la Communauté, pour ce qui est de leurs *ressources externes*. Selon la Commission, on peut déduire de cette réglementation que, jusqu'à l'expiration de la période transitoire, la participation des nouveaux États membres à ces ressources doit être maintenue au niveau fixé dans l'acte d'adhésion (à l'exception des ressources qui seraient définies par des accords conclus par la Communauté *après* l'adhésion). La participation prévue par l'acte d'adhésion se limiterait aux ressources externes qui seraient fondées sur des *accords conclus par les nouveaux États membres*, la Communauté s'étant engagée à assurer la gestion des activités de pêche qui résulteraient de ces accords [12]. A défaut d'une réglementation expresse dans l'acte d'adhésion, la fin de la période transitoire résulterait de l'article 4 du règlement de base et interviendrait, par conséquent, en même temps que les ajustements dans la répartition des ressources de la Communauté des Dix, prévus à l'article 2 de la disposition précitée.

17. En d'autres termes: avant cette dernière date (par conséquent, en toute hypothèse, avant la fin de l'année 1991), une participation des nouveaux États membres aux ressources réparties auparavant entre les États membres de la Communauté à Dix serait exclue d'emblée sans que ces États membres ne puissent invoquer l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base en vue d'obtenir un autre résultat.

18. La Commission expose seulement à titre subsidiaire qu'une application correcte du principe de la stabilité relative aurait pour conséquence le même résultat, à savoir d'aboutir dans les cinq affaires en cause à ne pas reconnaître aux États membres requérants un droit à obtenir des quotas de pêche dans les eaux concernées.

19. Le fait de suivre le point de vue de la Commission de manière conséquente aurait des répercussions importantes sur l'examen de la présente affaire (même si cela n'en avait pas nécessairement sur la décision à prendre en définitive). Il ne serait pas seulement impossible d'examiner le principe de la stabilité relative, tel qu'il est prévu à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base mais également d'apprécier la situation en droit, sur la base de principes juridiques généraux, puisque cette situation serait fondée sur une *disposition de droit primaire* et que la Cour ne pourrait pas procéder à un contrôle de sa légalité [13].

20. Les thèses présentées par la Commission (qui ont été exposées en détail au point 19 B du rapport d'audience) constituent une solution simple, facile à appliquer aux problèmes qui résultent d'une situation en droit et en fait assez complexe. La tentation d'adopter

11 — La manière dont la Commission a formulé plusieurs de ses arguments montrent, certes, que sa conception concorde avec la nôtre, sans que cela ne ressorte toutefois de manière suffisante.

12 — Voir articles 167 et 354 de l'acte d'adhésion.

13 — Arrêt du 28 avril 1988, LAISA/Conseil, points 14 et 18 (31/86 et 35/86, Rec. p. 2285).

cette solution est par conséquent assez grande. Pour établir si nous pouvons y céder ou si nous devons lui résister, il ne suffit pas d'apprécier successivement les arguments de la Commission; il nous faut au contraire examiner les critères qui caractérisent cette situation.

21. Les articles 167 et 354 figurent à la quatrième partie de l'acte d'adhésion et représentent donc des « mesures transitoires » en ce qui concerne la pêche, conformément au titre donné aux chapitres 4 respectifs, qui s'intègrent au titre II (mesures transitoires pour l'Espagne) ou au titre III (mesures transitoires pour le Portugal) de la quatrième partie. Si l'on examine le régime de pêche de la Communauté, on voit que le règlement de base apparaît comme la disposition centrale de la politique commune de pêche introduite en 1983.

22. On peut mesurer les difficultés rencontrées par le législateur communautaire pour trouver un accord sur les principes que ce règlement définit, en constatant le délai qui s'est écoulé depuis la date butoir (31 décembre 1978) fixée à l'article 102 de l'acte d'adhésion de 1972 (JO 1973, L 2, p. 1).

23. Or, puisque le règlement de base appartient à l'acquis communautaire, au sens de l'article 2 de l'acte d'adhésion et qu'il n'a pas été modifié lors de l'adhésion (à l'exception d'une partie qui ne nous intéresse pas ici) [14], les rédacteurs de l'acte d'adhésion ont dû, en tant que de besoin, réglementer au moyen des « mesures transitoires » l'intégration des flottes de pêche des nouveaux États membres dans le régime prévu par ce règlement. Les articles 156 et 347 de l'acte d'adhésion font expressément référence à cet objectif, en outre, les dispositions figurant aux articles suivants se réfèrent constamment aux bases d'habilitation prévues aux articles 11 et 14 du règlement.

24. Nous avons nous-mêmes, dans le cadre des présents litiges, pris connaissance de l'une des difficultés à laquelle les rédacteurs ont dû faire face à l'époque. Cette difficulté résulte — s'agissant des possibilités de pêche de la Communauté qui sont limitées en quantité — du critère de la stabilité relative imposé par l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base. Comme cela ressort de notre description des faits, c'est sur ce critère qu'était fondée la première répartition des quotas entre les États membres ainsi que la pratique ultérieure de conserver la clé de répartition par stocks, une fois choisie. La Cour a confirmé la légalité de cette pratique dans l'arrêt Romkes [15]. Il est, en effet, indiqué au point 17 de cet arrêt que l'exigence de la stabilité relative lors de la répartition des quotas de pêche de la Communauté entre les États membres doit s'entendre comme:

« signifiant le maintien d'un pourcentage fixe pour chaque État membre dans cette répartition ».

25. La Cour a exposé à cet égard:

« En effet, en prévoyant que les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires dans la répartition des ressources entre États membres seront arrêtés par le Conseil selon la procédure de l'article 43 du traité,

14 — Voir annexe I, partie XV, point 8, de l'acte d'adhésion.

15 — Arrêt du 16 juin 1987, Romkes/Officier van Justitie (46/86, Rec. p. 2671).

l'article 4, paragraphe 2, démontre que la clé de répartition initialement fixée en vertu de l'article 4, paragraphe 1, et sur la base de l'article 11, continuera à s'appliquer tant qu'un règlement modificatif n'aura pas été adopté selon la procédure qui a été suivie pour le règlement n° 170/83. »

26. Le critère de la stabilité relative, entendu au sens du maintien de la clé de répartition, une fois celle-ci adoptée, n'a partant pas pu être utilisé pour intégrer les flottes des nouveaux États membres dans la politique de pêche de la Communauté, il a au contraire représenté un obstacle sur cette voie puisqu'un maintien de la clé de répartition choisie devait obligatoirement avoir pour conséquence d'exclure les pêcheurs des nouveaux États membres de la répartition.

27. Il en aurait été différemment, si l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base n'avait pas seulement fourni la clé pour une juste répartition sans modification du nombre des États membres mais également pour une *nouvelle répartition* éventuellement nécessaire lors d'un élargissement de la Communauté. Nous doutons que les rédacteurs de la disposition en cause aient envisagé cette double nature. Il devrait par conséquent être difficile d'en dégager les indications nécessaires à la réalisation d'un tel critère. En toute hypothèse, nous ne pouvons pas souscrire à la thèse des États membres requérants qui voient ce critère de répartition réalisé dans l'application des critères définis pour 1983. Ils renvoient, à cet égard, à leurs activités historiques de pêche dans les eaux concernées au cours de la période de référence 1973 à 1978 (affaires C-63/90, C-67/90, C-70/90 et C-71/90) et estiment — s'agissant des droits qu'ils ont désormais fait valoir — qu'il y a lieu de prendre en compte la nouvelle composition de la Communauté au regard desdites activités de pêche. Cependant, le principe énoncé à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base est un principe de continuité. Rien n'indique qu'il doit être modifié du fait d'une adhésion. Surtout, on ne peut pas supposer que le législateur communautaire avait entendu réglementer le cas de l'adhésion de nouveaux États membres, selon les mêmes critères que lors de la première répartition, indépendamment des structures de la pêche dans les nouveaux États membres, des intérêts tant des anciens que des nouveaux États membres lors de l'adhésion ainsi que des rapports de force qui se dégagent lors des négociations. Il aurait dans ce cas introduit de grands impondérables dans une politique de pêche communautaire à laquelle il avait été si difficile d'aboutir.

28. Ne serait-ce que pour des motifs de sécurité juridique, il était par conséquent impératif de définir dans l'acte d'adhésion les critères d'intégration des nouveaux États membres dans le régime du règlement de base. Ces critères y ont effectivement été exposés selon deux types de domaines géographiques. Les articles 156 et suivants ainsi que 347 et suivants réglementent l'accès à des eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des anciens États membres (et couvertes par le Conseil international d'exploration de la mer) ainsi que l'accès aux ressources qui se trouvent dans ces eaux, en partie également aux ressources situées dans les zones immédiatement contiguës en pleine mer [16]. Alors que l'article 161 définit [17] précisément, par espèce et par zone, la quote-part du total admissible des captures (TAC) qu'il y a lieu d'allouer à l'Espagne (en pourcentages définis jusqu'à

16 — Voir l'arrêt du 25 juillet 1991, Commission/Espagne, point 16 (C-258/89, Rec. p. I-3977).

17 — Il est indiqué à cet égard en doctrine que le quota fixé correspond à peu près à celui de l'Espagne avant l'adhésion: voir Churchill, *EEC Fisheries Law*, Dordrecht, 1987, p. 161.

trois chiffres après la virgule) pour les stocks qui sont soumis à des TAC et à des quotas, l'article 349 ne délimite (pour le Portugal) les possibilités de pêche que de manière géographique et laisse, par ailleurs, pour une large part au Conseil, le soin de les fixer plus précisément, s'agissant notamment de l'application de quotas déterminés selon le paragraphe 2 de cet article.

29. S'agissant de ce qu'il est convenu d'appeler les ressources « externes », l'acte d'adhésion se borne aux articles 167 et 354 dont nous avons reproduit le texte qui est le même dans les deux cas dans notre exposé des faits. C'est à juste titre que la Commission part de l'idée que s'agissant des ressources externes, le troisième alinéa des deux articles cités comporte, compte tenu de l'objectif clairement poursuivi par l'acte d'adhésion, qui est d'intégrer les nouveaux États membres dans le régime du règlement de base, le critère selon lequel cette intégration doit s'effectuer. Cette intégration doit avoir lieu en maintenant les activités de pêche qui résultent des accords de pêche des nouveaux États membres avec les pays tiers.

30. Qu'en résulte-t-il pour les présentes affaires dans lesquelles — sous réserve d'un examen de l'affaire C-71/90 [18] — *ces activités de pêche n'existaient pas au moment de l'adhésion?* Telle est la question à laquelle la Commission tente de répondre en présentant sa thèse de l'« exclusion » qui se fonde par conséquent sur une interprétation a contrario des dispositions précitées. Nos réflexions sur cette question s'articulent en deux étapes. Dans une première étape, il y a lieu de vérifier si les paragraphes 3 des articles 167 ou 354 justifient le principe d'une telle interprétation dans des cas de ce genre. La deuxième étape doit aider à déterminer le contenu précis de cette interprétation a contrario.

31. Nous partageons le point de vue de la Commission selon lequel les dispositions précitées délimitent l'intégration des nouveaux États membres dans le système des quotas, dans la mesure où ce système s'applique aux ressources externes, non seulement de manière positive mais dans une certaine mesure également de manière négative. Il y a lieu en effet, comme cela ressort des réflexions auxquelles nous venons de nous livrer, d'entendre ces dispositions comme une réponse à la question posée par le principe de la stabilité relative [19]. Il s'agit, en effet, du volume des activités de pêche qui doit être attribué aux nouveaux États membres à partir de la date de l'adhésion au régime en cause lequel est axé sur la continuité. En outre, il y a lieu de prendre en considération le fait que ce régime a pour objectif de répartir des ressources limitées et que l'on est, partant, particulièrement enclin à se pencher sur la question du respect du principe de non-discrimination (ou d'autres principes généraux du droit ayant même rang que le traité). C'est dans ce contexte qu'il y a lieu d'apprécier le fait que l'acte d'adhésion qui fait partie intégrante du traité, fixe une participation clairement définie des nouveaux États membres à certaines ressources qui doivent leur être attribuées du fait de leur adhésion. Il est clair que la réglementation en cause — envisagée sous cet angle — devrait exclure toute discussion sur le point de savoir si l'adhésion aurait dû avoir pour conséquence une participation plus importante, en vertu de *principes généraux* inscrits dans le traité (à savoir, l'article 7 et l'article 40, paragraphe 3). Nous concluons de ce qui

18 — Voir à cet égard ci-après points 73 et suiv.

19 — Même lorsque selon un libellé qui ne prête pas à confusion elles s'appliquent également à des ressources qui ne sont pas soumises à des restrictions en matière de quotas de pêche.

précède que les dispositions traitées ne signifient pas uniquement qu'il doit être garanti aux nouveaux États membres la possibilité de poursuivre leurs activités de pêche existant jusqu'à l'adhésion, mais également qu'il faut s'en tenir là.

32. Il est plus difficile de définir la portée de cette interprétation a contrario. La thèse que la Commission soutient à cet égard nous semble aller trop loin. La thèse de « l'exclusion » défendue par la Commission a, en effet, pour conséquence d'*interdire* au Conseil d'attribuer des quotas qui découlent du *droit dérivé*, au delà de ce qui a été prévu dans l'acte d'adhésion (en tout cas, jusqu'en 1991 inclus). Une telle conséquence ne correspond pas au texte de l'acte d'adhésion. L'engagement de la Communauté tel qu'il est inscrit dans cet acte va en ce sens qu'il y a lieu « de prendre » les « décisions nécessaires » en vue de maintenir les activités traditionnelles de pêche des nouveaux États membres. Cette formule s'intègre avec précision dans la logique du règlement de base. En effet, si le Conseil a pris les décisions nécessaires au sens susmentionné, s'agissant d'un stock pour lequel il y a des restrictions quantitatives de pêche, la continuité des activités de pêche en cause est assurée sur la base du principe de la stabilité relative. Lorsque le Conseil a rempli cette obligation, l'intégration des nouveaux États membres dans le régime du règlement de base est terminée. Il n'y a pas besoin d'une période transitoire spécifique.

33. La conclusion que l'on peut tirer a contrario de cette règle juridique n'est pas, comme le pense la Commission, qu'un acte du Conseil (« la prise de décisions ») prévoyant une participation plus importante des nouveaux États membres est interdite, voire exclue. Elle signifie, au contraire, uniquement que le Conseil n'est aucunement tenu de prendre de telles mesures. Cette conclusion purement logique est confirmée par le contexte ainsi que par les objectifs fixés par le régime de l'acte d'adhésion. Comme cela résulte de la manière dont les nouveaux États membres ont été intégrés dans le régime défini par le règlement de base, pour ce qui est des ressources externes, cette procédure doit intervenir aussi peu que possible dans le régime cité. Dans le contexte de cette réglementation, rien n'indique qu'il doit être sursis provisoirement à l'application de ce régime, dans la mesure où il pourrait en résulter (exceptionnellement) une participation plus importante des nouveaux États membres. Une période transitoire n'y est, en effet, pas déterminée. Il est caractéristique que la Commission soit contrainte de la déduire de l'article 4, paragraphe 2, du règlement de base, bien que l'acte d'adhésion ne fasse, lui, pas référence à cette disposition [20].

34. La différence entre ces deux thèses a une importance décisive pour l'application du droit dérivé, compte tenu du fait que les dispositions citées ici ont rang de traité. L'interdiction par le droit primaire d'un certain acte des institutions communautaires a pour conséquence, non seulement l'inapplicabilité d'actes juridiques qui sont directement contraires à cette interdiction mais également de ceux qui comportent une habilitation ou une obligation de prendre un tel acte. Par conséquent — de l'avis de la Commission — l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base ne peut être appliqué lorsqu'il en résulte (de l'avis des États membres requérants) un droit à une certaine participation à des ressources dans lesquelles ces États n'avaient pas d'activités avant leur

20 — Il en va différemment, par exemple, des articles 60 et 220 de l'acte d'adhésion qui rattache, en effet, la fin de la période transitoire qu'il prévoit à la prise de dispositions du droit dérivé; voir, à cet égard, l'arrêt du 13 novembre 1990, Yañez Campoy/Bundesanstalt für Arbeit, point 16 (C-99/89, Rec. p. I-4097).

adhésion. Au contraire, une disposition de droit primaire selon laquelle les institutions communautaires n'ont pas besoin d'agir dans un certain sens n'a en elle-même aucune influence sur des habilitations ou des obligations du droit dérivé. Les États membres requérants peuvent par conséquent, si l'on se rallie à la conception défendue ici (en accord avec les orientations mentionnées au point 5 du rapport d'audience, lesquelles renvoient à l'acquis communautaire pour les questions litigieuses dans le domaine des accords conclus par la Communauté des Dix avec des pays tiers) invoquer l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base et il faudra vérifier si cette disposition étaye les prétentions qu'ils ont fait valoir.

35. Compte tenu de tout ce qui précède, la conclusion a contrario qu'il convient de tirer des articles 167 et 354 de l'acte d'adhésion va en ce sens que le Conseil ne se trouve pas obligé, au regard du droit communautaire ayant rang de traité, d'accorder une participation aux ressources externes de la Communauté plus importante que celle qui est mentionnée dans ces deux dispositions.

36. En ce qui concerne les limites dans le temps posées au domaine d'application de cette conclusion, c'est à juste titre qu'il n'a pas été fixé de période transitoire dans l'acte d'adhésion. Ces limites résultent, en effet, du contexte juridique dans lequel figurent les deux dispositions citées. Deux détails sont importants à cet égard, à savoir, d'une part, le fait que cette réglementation se réfère aux circonstances de l'adhésion, d'autre part, le fait qu'au moins en ce qui nous concerne, elle a été conçue comme réponse aux questions [21] que pose le principe de la stabilité relative dans le cas de ressources externes. Il en résulte que cette règle ne concerne que la *situation de départ* dans laquelle les nouveaux États membres se trouvent placés, dans le cadre du régime du règlement de base qui existait lors de l'acte d'adhésion. Ils ne peuvent, par conséquent, pas la mettre en cause. Toutefois, il leur est tout à fait possible d'attaquer des *modifications ultérieures en tant que telles* et de faire vérifier par la Cour de justice leur compatibilité avec le traité, sous l'angle du principe de l'égalité de traitement, conformément à l'article 7 et à l'article 40, paragraphe 3, du traité. A l'inverse, il ne leur est pas interdit d'invoquer les principes susmentionnés pour *exiger des modifications* qui tiennent compte de la modification de la situation, sur la base de circonstances intervenues *après l'adhésion.* En pratique, cela signifie que si le nombre des ressources de pêche de la Communauté augmente ou diminue, il y a lieu de traiter les nouveaux États membres selon les mêmes critères que les autres États membres. Nous reviendrons sur ce point dans la suite des présentes conclusions. Les modification survenues après l'adhésion peuvent, en outre, prendre de l'importance dans le cadre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement de base, mais il y a naturellement lieu de tenir compte du pouvoir d'appréciation important dont dispose le Conseil pour l'application de l'article 43 du traité.

37. S'agissant des présentes affaires, il y a lieu de retenir *en conclusion* que l'acte d'adhésion en tant que tel n'exige pas l'attribution des quotas souhaités par les États membres demandeurs, mais qu'ils ne l'excluent pas non plus s'il s'agit de droit dérivé.

38. II. Il y a lieu ensuite d'examiner le point de savoir si le Conseil, du fait de la répartition des quotas qu'il a choisi, a violé l'article 4, paragraphe 1, du règlement de

21 — Voir note 19.

base combiné le cas échéant aux dispositions de l'acte d'adhésion [22].

39. 1) Il y a lieu, tout d'abord, de faire quelques remarques complémentaires sur l'exigence de stabilité relative. Ces remarques concernent l'élément auquel se rattache la règle des pourcentages fixes édictée par la Cour, son influence sur le pouvoir d'appréciation du Conseil et — en rapport avec ces données — les conditions permettant de ne pas appliquer cette règle.

40. a) Comme cela ressort de l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base, la répartition des quotas de pêche doit assurer une stabilité relative:

— pour chaque État membre,

— pour chaque stock considéré.

Il en résulte que c'est aux quotas de pêche attribués à la Communauté pour un « stock donné » défini précisément que se rattache la règle établie par la Cour. Cette notion renvoie certes à des *limites géographiques*, à savoir celles qui définissent la zone de pêche pour laquelle les restrictions en matière de quantités pêchées s'appliquent [23]. Elles *ne* renvoient toutefois *pas* à des *quantités* précises puisque, conformément à l'objectif du règlement de base, les « mesures de conservation des stocks » ne visent pas seulement certaines quantités de poisson dans une zone déterminée, mais tous les poissons — naturellement uniquement dans la mesure où ils appartiennent à la même espèce ou au même groupe d'espèces puisque les mesures de conservation sont prises pour chaque espèce ou groupe d'espèces (article 2, paragraphe 1, combiné avec le paragraphe 2 du règlement de base). Si les quantités d'un stock peuvent être plus ou moins importantes selon la période concernée, il en va de même, compte tenu de la logique des restrictions de capture, pour le total admissible des captures mais aussi pour la quote-part de la Communauté. Cette dernière peut, en outre, augmenter ou diminuer selon que l'on accorde, dans le cadre des accords applicables, plus ou moins d'importance aux intérêts des pays tiers en matière de pêche. Il en va ainsi pour les eaux de la Communauté mais également, ce qui a une importance en l'espèce pour les eaux des pays tiers — selon le contenu de l'accord de pêche concerné.

41. Puisque les deux mécanismes déjà mentionnés qui peuvent influencer les quotas de pêche de la Communauté pour un certain stock étaient connus du législateur communautaire, il y a lieu de partir de l'idée que la nécessité d'une stabilité relative et la règle des pourcentages fixes que la jurisprudence en a déduit, se réfèrent à tout quota de pêche, quelle que soit son importance dans un stock défini précisément.

42. A contrario, il en résulte que la répartition d'un quota de pêche pour un stock auquel la Communauté n'avait jusqu'à présent aucun accès constitue une première répartition pour laquelle il faut, tout d'abord, fixer une clé de répartition.

43. Il ne s'agit, par contre, pas d'une première répartition de ce type lorsque la

22 — Affaire C-71/90.

23 — Voir article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2057/82 (JO 1982, L 220, p. 1).

quantité totale de pêche est fixée pour la première fois dans le cadre d'accords de pêche après que ceux-ci aient été auparavant déterminés de manière autonome pendant une certaine période. Il résulte des deux paragraphes de l'article 3 combinés à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base que ces deux hypothèses sont soumises aux mêmes règles de répartition des quotas. Par conséquent, le fait que le total autorisé des captures (ainsi que la part de ces captures attribuée à la Communauté) a été déterminé de manière autonome, pour les eaux du Groenland (affaires C-63/90 et C-67/90) qui a fait partie de la Communauté jusqu'au 1er février 1985 et qu'il en a été de même pour le volume des captures de la Communauté dans la zone blanche (auparavant zone internationale) (affaire C-73/90) alors que la part de la Communauté dans ces eaux a été fixée ultérieurement dans le cadre d'accords de pêche ne modifie en rien les principes dégagés précédemment.

44. b) Pour pouvoir établir si la règle ainsi définie, selon laquelle les pourcentages, une fois choisis, ne sont pas modifiés, laisse exceptionnellement une marge d'appréciation au Conseil, dans les limites de laquelle il peut ou doit faire droit aux demandes présentées par les États membres requérants, il faut l'examiner dans le contexte dans laquelle elle s'insère.

45. aa) A cet égard, il est important que l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base réglemente *trois hypothèses différentes* lorsque l'on y regarde de plus près (pour la période antérieure aux ajustements prévus au paragraphe 2), compte non tenu du cas plus épineux de l'adhésion.

46. La *première hypothèse* est constituée par la première répartition de toutes les ressources à la disposition de la Communauté à la date considérée qui sont soumises à des restrictions des quantités de pêche et des quotas. Il s'agit là de la *fixation du point de départ* de la politique de la pêche en tant qu'elle est mise en œuvre avec les moyens susmentionnés. Tel a été le cas de la répartition historique qui a été faite dans le règlement (CEE) n° 172/83 et les règlements déjà mentionnés qui le complètent[24]. Certes, les considérants du règlement de base n'indiquent pour cette première répartition pas d'objectif différent de celui des répartitions ultérieures. En réalité, il y a à cet égard un dénominateur commun, à savoir la finalité consistant à garantir les activités de pêche traditionnelles et partant, les intérêts des populations locales particulièrement tributaires de la pêche et des industries connexes dans les différents États membres[25]. Lors de cette première répartition, à la différence de ce qui a été le cas pour les répartitions ultérieures, une difficulté particulière était à surmonter, à savoir qu'un grand nombre de pays tiers avait étendu leurs zones de pêche à 200 milles marins et que la flotte de pêche des États membres avait par conséquent perdu plusieurs possibilités de pêche[26]. Lors de cette répartition, il fallait par conséquent établir un *nouvel équilibre global* qui corresponde le plus possible à l'équilibre qui existait à l'origine entre les activités de pêche.

47. Il est évident que le Conseil avait un large pouvoir d'appréciation, compte tenu de la complexité de la situation de politique économique qu'il devait réglementer.

24 — Voir ci-avant point 3.

25 — Voir le quatrième considérant du règlement (CEE) n° 172/83.

26 — Voir note précédente; arrêt du 14 décembre 1989, The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Agegate Ltd, point 24 (C-3/87, Rec. p. 4459); ainsi que l'arrêt du même jour, point 23 (C-216/87, Rec. p. 4509).

48. La *deuxième hypothèse* est constituée par les répartitions ultérieures lors desquelles les activités de pêche traditionnelle doivent logiquement être garanties *dans le cadre de ce nouvel équilibre.* Ici la règle des pourcentages fixes a sa place, elle veille à ce que les *rapports* entre les activités de pêche des États membres ne soient pas modifiés et assure par conséquent littéralement la stabilité « relative ».

49. Comme nous l'avons déjà vu auparavant, l'acte d'adhésion a inclus les nouveaux États membres dans ce régime d'une manière qui a évité une modification des rapports qui avaient été fixés lors de la répartition historique des quotas entre les anciens États membres. Au lieu de modifier la répartition d'origine, l'acte d'adhésion y a « ajouté » les activités de pêche « apportées » par les États membres, sans rendre nécessaire une nouvelle répartition semblable à la première hypothèse envisagée.

50. La *troisième hypothèse* concerne la répartition des stocks qui sont attribués à la Communauté, postérieurement à la répartition historique. L'objectif de stabilité interdit de mettre en cause à chaque fois l'ensemble de l'équilibre global et partant, la clé de répartition traditionnelle. Le Conseil a par conséquent ici pour tâche d'étendre à ce nouveau stock l'équilibre existant, en fixant pour ce dernier une clé de répartition (qui est ensuite soumise à la règle des pourcentages fixes). Il n'existe pour cette fixation aucune formule définie de manière précise. Le Conseil doit ici exercer son pouvoir d'appréciation au cas par cas, en tenant compte des objectifs qui ont été fixés dans les considérants du règlement de base.

51. bb) Il semble à première vue résulter de cet aperçu que le Conseil ne dispose d'un pouvoir d'appréciation que dans la première et la troisième hypothèse de sorte qu'il est constamment lié par la clé de répartition, une fois que celle-ci a été adoptée, pour tous les règlements, dès lors qu'il s'agit de répartitions intervenant après la répartition historique. Il n'est pas besoin ici de se pencher sur l'appréciation de la question de manière générale. Au regard des présents litiges, il y a lieu en tout cas de constater que cette solution peu différenciée méconnaîtrait le contexte de la première et la troisième hypothèse dans lequel s'insère la seconde.

52. *1.* S'agissant du contexte de la *première hypothèse,* le maintien des activités de pêche des États membres dans le cadre de l'équilibre trouvé lors de la première répartition (telle qu'il a été éventuellement complété par l'acte d'adhésion) lors de répartitions ultérieures correspondant à l'esprit et à l'objectif du régime de la pêche, au moins aussi longtemps que les ajustements prévus à l'article 4, paragraphe 2, du règlement de base sont effectués. Le côté négatif de cette logique est toutefois le suivant: lorsque les circonstances sur lesquelles repose l'équilibre qui a été établi à l'origine se modifient fondamentalement par la suite, il peut être nécessaire, selon les cas, de modifier la clé de répartition pour rétablir cet équilibre au moins de manière approximative. Il nous semble que c'est précisément sur cette conclusion que se fonde la déclaration inscrite au procès-verbal lors de l'adoption du règlement de base [27], selon laquelle le Conseil prend en considération lors de son appréciation de la stabilité relative des quotas à allouer aux États membres les diverses circonstances qui pourraient affecter de façon substantielle la situation

27 — Voir point 2 du rapport d'audience.

générale, au vu de laquelle le Conseil a décidé la répartition initiale.

53. C'est à juste titre que l'exemple d'une catastrophe écologique qui détruit un stock pour lequel existait une répartition des quotas a été évoqué plusieurs fois dans la discussion devant la Cour. Il peut en résulter, selon le cas, des situations qui ressemblent à celles qui se sont produites lors de la première répartition; en effet, à cette date également, il fallait trouver un nouvel équilibre dans le cadre de la *réduction durable des possibilités de pêche.*

54. Le Conseil doit partant profiter de tels événements pour vérifier dans quelle mesure ils influencent l'équilibre établi à l'origine et autorisent ou même imposent des mesures en vue de rétablir un nouvel équilibre le plus proche possible de l'ancien.

55. Il est, certes, concevable que le Conseil se trouve placé devant une telle situation, mais cette hypothèse devrait toutefois, comme cela résulte des considérations déjà exposées, être limitée en règle générale aux cas de *diminution* des possibilités de pêche. Une extension des possibilités de pêche qui replace le Conseil dans la situation face à laquelle il se trouvait lors de la première répartition nous semble à peine concevable en pratique.

56. De telles circonstances n'apparaissent pas dans les présents litiges. Les faits dont nous avons connaissance nous amènent au contraire à distinguer deux cas de figure dont aucun ne remplit les conditions caractérisant cette situation exceptionnelle.

57. Il y a lieu, tout d'abord, conformément à nos réflexions sur l'élément auquel se rattache la règle des pourcentages fixes [28] de constater qu'une *simple augmentation du quota* de pêche de la Communauté pour un stock donné, telle qu'elle peut *à tout moment survenir d'une année à l'autre* n'oblige pas, contrairement à la thèse soutenue par le gouvernement portugais (affaire C-63/90), le Conseil à faire usage de son pouvoir d'appréciation pour examiner la question d'une nouvelle répartition. Il manque, en effet, à ces modifications de la situation le critère de la *pérennité* (voir article 1er du règlement de base) qui justifie une décision *fondamentalement nouvelle* en matière de clé de répartition. Comme le Conseil l'a exposé à juste titre, une éventuelle participation des États membres qui n'étaient pas jusqu'alors inclus dans la clé de répartition devrait, dans le cas d'une réduction ultérieure des possibilités de pêche, être diminuée ou ne pas être prise en compte. Une telle solution aurait pour conséquence de priver les titulaires de quotas répartis d'après la clé de répartition traditionnelle, au moins pour un certain temps, des fruits de la discipline à laquelle ils se sont astreints en matière de pêche ainsi que de la compensation pour les périodes pendant lesquelles la Communauté a disposé de quotas de pêche moins importants, sans que cela corresponde nécessairement à un avantage *durable* (« stable ») pour les États membres qui accèdent à la répartition, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base.

58. Il est toutefois pensable qu'interviennent en rapport avec un stock donné des augmentations des quotas de pêche de la Communauté qui ne représentent pas simplement des modifications annuelles, mais ont un caractère durable. De telles modifications peuvent survenir sur la base

28 — Voir ci-avant points 40 et 41.

d'une *modification* de la *situation juridique*, sur laquelle on se fonde *pour le calcul du quota de pêche alloué à la Communauté*. Un tel événement ne fonde aucune obligation du Conseil de vérifier, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, s'il y a lieu de définir un nouvel équilibre. La situation mentionnée ne ressemble en aucune manière à celle qui existait à l'époque de la répartition historique. Elle peut tout au plus se rapprocher de la situation qui est celle d'une (première) répartition, s'agissant d'un stock auquel la Communauté n'avait auparavant aucun accès (troisième hypothèse). Comme nous l'avons décrit, l'objectif du régime applicable ici n'exige pas, dans le dernier cas envisagé qu'un nouvel équilibre soit établi, mais que l'équilibre original soit étendu à un nouveau stock en appliquant à ce dernier les mêmes critères qu'aux stocks déjà existants.

59. L'idée d'une nouvelle définition de l'équilibre des activités de pêche des États membres — idée qui résulte de la qualité de l'article 4, paragraphe 1, en tant que base de la répartition historique — ne justifie partant, dans ce cas, aucune exception à la règle des pourcentages fixes.

60. *2.* Toutefois, comme cela résulte des considérations que nous venons de développer, une telle exception n'est à prendre en considération que lorsque survient un cas qui est proche de la première répartition d'un stock nouveau pour la Communauté (troisième hypothèse). Comme nous l'avons déjà exposé, le Conseil doit, lors d'une première répartition d'un « nouveau stock » faire usage de son pouvoir d'appréciation pour vérifier quels États membres participent aux quotas de pêche de la Communauté et dans quelle mesure, la clé de répartition choisie étant dans ce cas elle-même soumise à la règle des pourcentages fixes.

61. Toutefois, dans le cas d'un stock déjà soumis à la répartition traditionnelle, c'est uniquement lorsque deux conditions sont remplies que les réflexions résultant des *similitudes de ce cas avec la troisième hypothèse* envisagée peuvent avoir pour conséquence une obligation du Conseil d'envisager une nouvelle clé de répartition. C'est de ces deux conditions que dépend la question de savoir si cette situation est comparable avec celle de la troisième hypothèse envisagée. En premier lieu, les quantités en cause doivent avoir une *certaine importance* par rapport aux quantités traditionnellement allouées dans le cadre de l'accord de pêche. Le Conseil peut sinon considérer l'intérêt d'une gestion efficace [voir troisième considérant du règlement (CEE) n° 172/83] comme prioritaire et ne pas tenir compte de réflexions allant dans le sens d'une nouvelle répartition. En second lieu, compte tenu de la base juridique sur laquelle se fonde l'augmentation des quotas de pêche de la Communauté, il doit apparaître qu'il s'agit d'une modification *durable*. Si ces conditions sont réunies, la Cour contrôle, au cas par cas si le Conseil a fait correctement usage de son pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la question du maintien ou de la modification de la clé de répartition et le cas échéant, du choix des États membres avantagés et des pourcentages.

62. *2.* C'est sur cette base qu'il faut traiter les particularités des différents litiges qui nous ont été soumis, examen auquel nous procéderons, pour des raisons de clarté, en traitant les affaires en cause selon leur numéro d'ordre. Nous traiterons ensemble les arguments tirés de la sous-utilisation des quotas nationaux dans un paragraphe spécifique (sous le point 3.).

a) *En ce qui concerne les affaires jointes C-63/90 et C-67/90*

63. Nous rappelons à cet égard que dans le cadre de l'accord en matière de pêche entre la Communauté et le Groenland [29], ont été conclus des protocoles d'application (article 2, paragraphe 1) relatifs aux activités de pêche des navires battant pavillon d'un État membre de la Communauté dans les eaux groenlandaises, le premier protocole [30] étant applicable du 1er février 1985 au 31 décembre 1989, alors que le deuxième protocole [31] porte sur la période du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1994 (voir, dans chaque cas, l'article 1er, paragraphe 1). Les quantités allouées à la Communauté pour le cabillaud comportent respectivement 16 000 tonnes dans le deuxième protocole (stocks ouest — NAFO 0/1) ou 15 000 tonnes (stocks est — ICES XIV/V) et dépassent, partant, les quantités prévues dans le premier protocole respectivement de 4 000 tonnes et 2 500 tonnes. Le règlement (CEE) n° 4054/89 litigieux répartit pour l'année 1990 — première année de la période d'application du deuxième accord — le volume global susmentionné des « quotas de pêche » de la Communauté, conformément à la clé de répartition traditionnelle, c'est-à-dire entre le Royaume-Uni et l'Allemagne. Les États membres requérants voient dans cette répartition une violation du principe de la stabilité relative et selon eux, l'augmentation des quotas de pêche de la Communauté intervenue à la suite du deuxième protocole aurait dû avoir pour effet de leur attribuer également des quotas de pêche.

64. Pour l'appréciation de cet argument, il résulte des principes qui ont été définis précédemment qu'un maintien de la clé de répartition initiale ne saurait en toute hypothèse être mis en cause, lorsque l'on ne se trouve pas en présence d'un cas analogue à la situation de première répartition d'un « nouveau » stock.

65. Tel n'est pas le cas en l'espèce puisque, selon les textes applicables, l'augmentation prévue par le second protocole ne remplit pas la condition de pérennité nécessaire.

66. L'accord de pêche comporte, en effet, une série de mécanismes qui peuvent augmenter mais surtout diminuer une quantité (d'une espèce ou d'une autre) allouée en définitive à la Communauté, par rapport à la quantité fixée dans l'accord. Son article 7 autorise une telle *diminution*. Il prévoit que les quotas convenus avec la Communauté peuvent être réduits, sans que cette réduction n'affecte le montant de la compensation financière prévue dans chaque accord, si pour une campagne de pêche particulière, les circonstances biologiques nécessitent la fixation d'un volume total de captures pour un stock déterminé qui ne permet pas au Groenland de respecter l'obligation résultant de l'article 2 et de maintenir en même temps ses activités de pêche à un niveau correspondant à des quantités minimales fixées dans les protocoles visés à l'article 2, paragraphe 1. L'article 8 de l'accord prévoit qu'une *augmentation* peut intervenir. En application du paragraphe 1 de cet article, les autorités responsables pour le Groenland accordent à la Communauté une priorité spéciale pour l'accès aux possibilités supplémentaires de captures qui excèdent les capacités de pêche de la flotte groenlandaise et les quotas annuels convenus pour la

29 — Règlement (CEE) n° 223/85 (JO 1985, L 29, p. 8).

30 — Règlement (CEE) n° 224/85 (JO 1985, L 29, p. 13).

31 — Décision 89/650/CEE du Conseil (JO 1989, L 389, p. 80).

Communauté en vertu des protocoles visés à l'article 2, paragraphe 1. Selon le paragraphe 2, en allouant les possibilités de capture visées au paragraphe 1, les autorités responsables pour le Groenland offrent à la Communauté, contre paiement d'un montant approprié, des quantités correspondant, pour le cabillaud du stock occidental du Groenland, à au moins 20 % de toute augmentation du total admissible des captures au delà de 75 000 tonnes.

67. En raison de ces mécanismes, on est parvenu selon les indications chiffrées non contestées du Conseil (annexe au mémoire en défense dans les deux affaires) après un *arrêt complet* de l'attribution de quotas des stocks de cabillaud occidental pendant les années 1986 et 1987 à une *diminution* de 5 000 tonnes pour parvenir à 7 000 tonnes [32] en 1988, et à une augmentation de 4 000 tonnes pour un montant total de 16 000 tonnes [33] en 1989. Pendant trois années successives, la quantité effectivement accordée a été, par conséquent, inférieure à celle indiquée dans le premier protocole. Cela montre très clairement que les perspectives sur lesquelles se fondent les chiffres fixés peuvent se révéler trop optimistes, tout comme les attentes exprimées dans ces chiffres peuvent être dépassées certaines années. Il n'est partant pas possible de constater que la différence entre les deux protocoles constitue une modification garantie en droit et durable, a fortiori du fait que l'on ne peut pas exclure que le troisième protocole (applicable pour la période postérieure au 1er janvier 1995) fixe, en fonction de l'évolution des stocks, une nouvelle fois des quotas de pêche moins importants que ceux prévus par le deuxième protocole.

32 — Comparer règlements (CEE) n° 3982/87 (JO 1987, L 375, p. 61) et (CEE) n° 2963/88 (JO 1988, L 269, p. 3).

33 — Voir règlement (CEE) n° 1578/89 (JO 1989, L 156, p. 3).

68. Le gouvernement espagnol a aussi exposé à cet égard que l'augmentation de la compensation financière et l'ouverture du marché communautaire avaient été déterminants pour l'augmentation du quota de cabillaud dans le cadre du deuxième protocole. Nous ne parvenons toutefois pas à voir la pertinence de ces arguments pour la question du caractère durable des modifications survenues. En toute hypothèse, le procédé dont l'Espagne allègue l'existence et que le Conseil met du reste en cause serait contraire à l'article 2, paragraphe 2, de l'accord de pêche. En pratique, il n'existe toutefois aucun indice de nature à ébranler la présomption que cet accord a été régulièrement appliqué.

69. Enfin, le gouvernement espagnol a exposé que la Communauté avait refusé, au cours des années 1986, 1987 et 1988, plusieurs offres de quotas pour toute une série d'espèces (autres que le cabillaud) que le Danemark lui avait soumis au nom du Groenland. La Communauté aurait refusé ces quotas en raison du manque d'intérêt manifesté par les États membres qui avaient été pris en considération lors de la répartition, bien que l'Espagne ait de son côté manifesté son intérêt pour ces quotas. Par contre, la Communauté aurait accepté en 1989 des quotas supplémentaires de cabillaud et de capelan. Cette attitude ferait apparaître que le refus ou l'acceptation des offres dépendrait exclusivement de l'intérêt des États membres détenteurs des quotas.

70. Il y a lieu à cet égard de constater en premier lieu que la répartition actuelle des quotas concerne seulement les quantités effectives accordées à la Communauté dans le cadre du deuxième accord et non n'importe quelle quantité que la Communauté aurait pu accepter dans le passé comme quota supplémentaire. En second

lieu, aucune indication ne permet de conclure à l'existence de circonstances de nature à faire apparaître que le refus des premières offres faites à la Communauté était entaché d'une erreur d'appréciation.

71. On ne voit par conséquent pas ce qui pourrait militer en faveur de la thèse selon laquelle le principe des pourcentages fixes a été appliqué de manière erronée.

72. b) Nous n'avons pas besoin de nous appesantir sur l'affaire C-70/90. Dans cette affaire, il ne s'agit même pas d'une augmentation des quotas de pêche accordés à la Communauté pour 1990 (ni par rapport à 1982 ni par rapport à 1989[34], sauf une très légère modification pour les « autres espèces », qui, pour autant que nous le sachions, n'est pourtant pas fondée sur une modification des bases juridiques applicables. Il n'y a partant aucun élément indiquant la survenance en l'espèce d'un événement de nature à mettre en cause une application du principe des pourcentages fixes.

73. c) *L'affaire C-71/90* est la seule dans laquelle il faut examiner la position juridique de l'État membre requérant (Espagne) sous l'angle de l'acte d'adhésion.

74. aa) De ce point de vue, il résulte du dossier qu'il existait, pour certains des stocks concernés par le règlement attaqué, entre l'Espagne et la Norvège, un accord de pêche dont la durée de validité a expiré le 31 décembre 1986.

75. Cet accord prévoyait d'accorder des possibilités de pêche aux navires espagnols dans la zone économique exclusive de la Norvège dans les eaux situées au nord du 62° nord, au delà de la zone des 12 milles. A cet égard, le gouvernement norvégien devait fixer un quota approprié de la partie du total des captures qui dépassaient la capacité de pêche norvégienne.

76. Il est incontestable que depuis le début de 1982 aucun quota n'a plus été proposé à l'Espagne dans le cadre de cet accord puisque la Norvège n'y était prête que si l'Espagne limitait ses activités de pêche dans la zone du Spitzberg. Selon l'État membre requérant, cette condition se fondait sur une interprétation du traité de Paris[35] que l'Espagne ne partage pas.

77. Selon le requérant, le Conseil aurait dû — puisque la Communauté admet des restrictions pour la zone du Spitzberg — attribuer à l'Espagne, en application du principe de la stabilité relative, des quotas pour le cabillaud, l'églefin, le lieu noir et le sébaste, correspondant à ses activités de pêche traditionnelles. Le quota de 190 tonnes de sébaste — une espèce de peu d'importance économique — auquel le règlement litigieux limite la participation de l'Espagne et que la Norvège n'a, par ailleurs, attribué qu'en dehors de l'accord conclu avec la Communauté ne satisfait pas à ces exigences. Ce quota est d'ailleurs si peu important qu'il est « techniquement impossible » de le pêcher.

78. Il y a lieu à cet égard de constater, tout d'abord, qu'il n'est pas litigieux que l'adhésion de l'Espagne à la Communauté n'a pas

34 — Les chiffres — non contestés — pour les années jusqu'à 1989 résultent à cet égard de l'annexe au mémoire en défense. En 1982, la Communauté ne disposait pas encore de quotas de pêche pour les maquereaux.

35 — Traité sur le Spitzberg, signé le 9 février 1920, *LNTS*, tome 2, p. 7.

eu pour conséquence d'attribuer à la Communauté dans le cadre de l'accord conclu avec la Norvège [36] — et compte tenu de la fin de la durée de validité de l'accord conclu avec l'Espagne — des quotas de prises plus importants qu'auparavant. Il n'apparaît pas par conséquent qu'il y ait eu violation du principe de la stabilité relative tel que concrétisé par l'article 167, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion.

79. Toute autre est la question de savoir si la Communauté était tenue par cette disposition de chercher à obtenir une attribution de quantités plus importantes, compte tenu de l'accord signé par l'Espagne, en complétant, le cas échéant, son propre accord de pêche avec la Norvège. Cette hypothèse ne peut toutefois être envisagée que si des activités de pêche résultaient du premier accord susmentionné au moment de l'adhésion. Même si l'on devait, aux fins de cette condition, considérer cette affaire comme si le différent relatif aux activités de pêche dans la zone du Spitzberg n'avait pas existé, il n'est absolument pas certain que des possibilités de pêche auraient résulté de cet accord et quelle aurait été leur importance. Il n'est notamment pas possible d'établir que l'extrapolation de ces activités sur l'année 1990 aurait eu pour conséquence l'allocation de quotas plus importants ou d'autres espèces que celles prévues dans le règlement litigieux. D'après les règles générales en matière de charge de la preuve, c'est aux États membres qu'il incombe de prouver cette certitude. A cet égard, il faut constater, comme l'Espagne l'expose elle-même, que, dès 1981, première année de validité de l'accord, aucune quote-part des ressources ne lui a été accordée par la Norvège — sauf en ce qui concerne le sébaste (et une autre espèce, qui ne fait pas l'objet de prétentions de l'Espagne). Pour l'ensemble des espèces, sur lesquelles l'Espagne fonde son droit à l'allocation de quotas, les attributions qui lui ont été faites par la Norvège entre 1978 et 1980, sur la base d'un accord conclu en 1977, montrent une diminution importante. Cet accord [37] n'avait, en outre, pas encore limité les quotas impartis à l'Espagne à une partie des quantités qui dépassent les capacités de pêche norvégiennes. Sous l'angle des activités de pêche de l'Espagne avant l'adhésion, il n'y a par conséquent aucune violation de l'article 167, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion ni de l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base, dans la mesure où il y avait lieu d'appliquer cet article en combinaison avec la dernière disposition mentionnée.

80. bb) S'agissant de l'application de l'article 4, paragraphe 1, en tant que tel, du règlement de base, l'Espagne fait valoir que l'accord de pêche avec la Norvège a été réévalué et stabilisé puisque des restrictions ont été imposées à la flotte espagnole dans la région du Spitzberg et que les relations commerciales entre la Communauté et la Norvège ont été adaptées par la conclusion d'accords relatifs aux domaines de l'agriculture et de la pêche [38]. L'un de ces accords prévoit effectivement (échange de lettres n° 3) que les dispositions relatives aux concessions tarifaires accordées par la Communauté pour certains produits de la pêche, conclues en 1973, avec effet au 1er mars 1986 sont étendues à la Communauté élargie. En outre, la Communauté accorde au royaume de Norvège un traitement préférentiel sous la forme de franchises ou de réductions tarifaires pour certains produits de la pêche originaires de Norvège et importés dans la Communauté (échange de lettres n° 3). D'autres concessions sont

36 — Règlement (CEE) n° 2214/80 (JO 1980, L 226, p. 47).

37 — Annexe II à la requête dans l'affaire C-71/90.

38 — Décision 86/157/CEE du Conseil, du 15 septembre 1986 (JO L 328, p. 76).

aussi prévues en ce qui concerne l'extension de la Communauté à des parties de cette Communauté relatives à des importations dans le secteur de la pêche (voir point II de l'échange de lettres n° 1). Le Conseil ne semble pas vouloir contester qu'il y a un rapport entre la modification du régime d'importation dans la Communauté et l'évolution des quantités de pêche qui ont été attribuées à la Communauté (depuis 1986). A son avis, les augmentations de ces quantités devraient toutefois, selon le principe de la stabilité relative, bénéficier aux États membres qui avaient participé auparavant aux répartitions. L'adaptation de l'accord entre la Communauté et les États membres de l'AELE ne représente qu'une conséquence obligatoire de l'extension de la Communauté.

81. Dans ce contexte, nous ne parvenons pas à distinguer d'erreur d'appréciation du Conseil. Il n'y a, en effet, aucun indice montrant qu'une modification durable est intervenue en ce qui concerne la base juridique de l'attribution des quotas dans la Communauté. Aucune répartition dépassant les quantités résultant de l'accord de pêche [39] n'a notamment été convenue dans les échanges de lettres susmentionnés. Il n'apparaît pas non plus qu'une modification durable soit intervenue dans l'application de l'accord de pêche lui-même.

82. Il résulte du tableau qui a été présenté par le Conseil qu'il y a certes eu en 1986 une augmentation par rapport à l'année précédente en ce qui concerne plusieurs espèces (cabillaud, églefin et maquereau) qui a été en partie maintenue et en partie augmentée en 1987. Toutefois, les chiffres résultant du règlement litigieux sont encore très en dessous de ceux de l'année 1986 (à l'exception du maquereau, les quotas alloués à la Communauté pour cette espèce n'ayant toutefois subi une diminution qu'en 1989).

83. Il n'y a donc pas non plus dans l'affaire C-71/90 d'éléments de nature à faire apparaître une erreur d'appréciation du Conseil.

84. d) Nous en arrivons enfin à l'*affaire C-73/90*

85. aa) En ce qui concerne les quantités qui ont été réparties dans le cadre du *règlement (CEE) n° 4051/89*, il y a lieu ici de distinguer deux aspects.

86. Le premier intéresse la répartition des quantités qui ont été accordées de manière traditionnelle dans le cadre de l'accord de pêche conclu en 1979 avec la Suède [40]. Il s'agit de 2 500 tonnes de cabillaud, de 1 500 tonnes de hareng et de 40 tonnes de saumon. L'Espagne ne critique pas le fait que ces quantités en tant que telles ont été réparties de manière traditionnelle.

87. Le second aspect est la répartition des quantités que la Suède a accordé à la Communauté dans ce qui était autrefois la zone internationale blanche. Ces quantités ont été allouées pour la première fois en 1989 dans le cadre de l'accord conclu avec la Suède [41]. L'Espagne estime que l'augmentation des quotas de pêche intervenue de ce fait en faveur de la Communauté (en 1990: 500 tonnes de cabillaud, 150 tonnes de saumon) aurait du avoir pour conséquence

39 — Règlement (CEE) n° 2214/80 (JO 1980, L 226, p. 47).

40 — Règlement (CEE) n° 2209/80 (JO 1980, L 226, p. 1).

41 — Voir règlement (CEE) n° 97/89 (JO 1989, L 33, p. 42).

une modification de la répartition qui tienne compte des nouveaux États membres.

88. Il y a lieu à cet égard de constater qu'à l'époque à laquelle la zone en cause était encore classée dans les eaux internationales, la Communauté avait fixé la quantité totale de captures pour des stocks de *cabillaud* incontestablement plus élevés que le quota qu'il s'agit aujourd'hui de répartir. Sur ce point, la clé de répartition n'a pas été modifiée après l'intégration de ces activités de pêche dans le régime décrit par l'accord de pêche. Compte tenu de l'égalité de traitement entre la part du total des captures déterminée de manière autonome, allouée à la Communauté et le quota qui lui est alloué dans le cadre des totaux de capture [42] dans les eaux de pays tiers, on ne saurait, comme le Conseil l'a exposé à juste titre, considérer les quantités relatives à la zone blanche qu'il y a lieu de répartir entre les États membres comme une augmentation des quantités accordées traditionnellement selon les accords de pêche. Puisque même après l'intégration de ces stocks dans l'accord, il n'y a eu aucune augmentation des quantités de cabillaud (mais au contraire une diminution) [43] on ne peut pas constater sur ce point d'erreur d'appréciation du Conseil.

89. La situation des stocks de *saumon* dans la zone blanche est légèrement différente: les activités de pêche des navires de la Communauté dans ces stocks n'étaient pas soumises à des restrictions de captures avant que ces stocks ne fassent l'objet de l'accord de 1977. La répartition de la part des quotas de saumon fixés pour la Communauté entre les États membres avait donc dans ce contexte le caractère d'une première répartition [44]. Le Conseil a exposé, sans être contredit, que cette répartition avait été faite en tenant compte des activités de pêche traditionnelles. Aucun indice ne permet de discerner une erreur d'appréciation du Conseil, ni sur ce point ni en ce qui concerne le maintien de la clé de la répartition qui avait été choisie [45] — le quota de pêche de la Communauté dans la zone blanche a diminué en ce qui concerne le saumon passant de 170 tonnes en 1989 à 150 tonnes en 1990.

90. bb) Le règlement (CEE) n° *4057/89* a réparti entre les États membres les quotas supplémentaires accordés à la Communauté pour l'année 1989 pour le hareng (5 000 tonnes) et cela, en maintenant la clé de répartition traditionnelle. Nous ne voyons là aucune erreur d'appréciation. Il n'y a pas d'élément suffisant permettant d'apprécier cette quantité supplémentaire comme l'expression d'une modification durable qui trouverait son expression dans la base juridique applicable. Une comparaison avec le règlement (CEE) n° 4051/89 qui chiffre à 1 500 tonnes le quota de pêche attribué à la Communauté pour le hareng permet au contraire de conclure qu'il s'agit d'une simple augmentation sporadique des quantités à répartir qui ne saurait modifier le principe des pourcentages fixes.

91. cc) Le gouvernement espagnol a fait aussi valoir que le quota de pêche de la Communauté dans les eaux suédoises a été augmenté en raison de l'accord conclu par la Communauté avec la Suède le 14 juillet 1986 [46]. En réalité, dans les lettres par

42 — Voir point 43.

43 — 1989: 6 000 tonnes, voir note 2 du règlement (CEE) n° 297/89;
1990: 5 000 tonnes, voir note 2 du règlement (CEE) n° 4051/89.

44 — Voir point 50.

45 — Danemark: 90 %; Allemagne: 10 %; voir notes 3, 6 et 7 respectivement des règlements (CEE) n° 297/89 et (CEE) n° 4057/89.

46 — Décision 86/558/CEE du Conseil, du 15 septembre 1986 (JO L 328, p. 89).

lesquelles cet accord a été conclu, il est indiqué de manière concordante que les autorités suédoises accordent aux navires battant pavillon d'un État membre de la Communauté la possibilité de pêcher les quantités suivantes:

— cabillaud de la mer du Nord: 2 500 tonnes,

— hareng de la mer du Nord: 1 500 tonnes,

en plus des quantités annuelles qui ont été convenues dans le cadre de l'accord de pêche entre le royaume de Suède et la Communauté.

92. Il suffit toutefois à cet égard de constater que les règlements litigieux ne portent pas sur ces quantités supplémentaires dont la répartition a été au contraire effectuée dans le règlement (CEE) n° 1655/90[47] qui n'est pas visé par le recours dans l'affaire C-73/90.

93. *3.* Dans le cadre de nos réflexions sur l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base, il y a enfin lieu de se pencher sur l'argument avancé par l'Espagne (dans les affaires C-67/90, C-70/90 et C-71/90) selon lequel les États membres qui détenaient des quotas des différents stocks *n'ont pas pleinement épuisé* ces *quotas,* certaines années, avant la période d'application du règlement litigieux.

47 — JO 1990, L 155, p. 3.

94. Selon nous, il y a lieu de repousser cet argument. En effet, le requérant n'a pas exposé que des captures qui étaient effectivement possibles et rentables sur le plan économique n'ont pas eu lieu. De la même manière, on ne dispose d'aucun indice montrant que cette circonstance ou d'autres permettent de conclure que les États membres qui ont reçu des quotas dans le cadre du règlement litigieux n'utilisent pas pleinement *ces nouveaux quotas* jusqu'à la limite de la rentabilité. Jusqu'à ce que le contraire soit prouvé, il faut partir de la constatation que les possibilités de captures qui étaient utilisables sur le plan économique soit ont été utilisées, soit ont fait l'objet d'un échange, conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement de base.

95. Dans ce contexte, il est important de savoir que les quotas qui ont été fixés pour la Communauté dans le cadre d'un accord de pêche ne reflètent pas nécessairement les quantités dont la capture est effectivement possible et rentable sur le plan économique. La fixation du total des captures comme celle des quotas attribués aux États concernés (notamment: à l'État tiers en cause et à la Communauté) est, en effet, fondée sur des prévisions, à savoir sur l'état et l'évolution du stock considéré, qui ne sont pas nécessairement correctes. Il y a lieu par conséquent de rejeter l'ensemble de cette argumentation.

96. *4.* En *conclusion* aux réflexions que nous venons d'exposer, il y a lieu de constater que les règlements litigieux ne sont pas contraires à l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base, combiné le cas échéant, avec l'acte d'adhésion.

97. III. Compte tenu de ce qui précède, il y a encore lieu de discuter brièvement le moyen avancé par l'Espagne (affaire C-67/90, C-70/90, C-71/90 et C-73/90), selon lequel l'application de l'article 4, paragraphe 1, du règlement de base est entachée de *détournement de pouvoir.* Le requérant n'apporte toutefois aucun argument supplémentaire au soutien de ce moyen, mais l'étaye en se fondant sur les arguments que nous avons déjà traités précédemment en détail.

98. Sans qu'il y ait besoin de se pencher longuement sur la question préalable de savoir dans quelle mesure le Conseil a arrêté les dispositions mises en cause dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, il suffit de constater qu'en droit communautaire une mesure ne peut être considérée comme entachée d'un détournement de pouvoir que dans des conditions très strictes. Il est nécessaire que l'on puisse présumer, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concluants que la mesure en cause a été prise pour atteindre des fins autres que celles pour laquelle elle a été prévue [48]. Le gouvernement espagnol n'a cependant exposé aucun indice de ce type. Il y a lieu par conséquent de rejeter le grief tiré du détournement de pouvoir.

99. IV. Dans le cadre du traitement des moyens exposés sur le fond, il y a lieu enfin de se pencher sur le moyen tiré de la violation *de principes généraux du droit.*

100. *1.* Les deux requérants font valoir — sous des aspects différents — que les réglementations mises en cause sont contraires au principe de *non-discrimination énoncé à l'article 7 du traité CEE.*

101. a) Le premier de ces aspects a trait à l'application du principe de la stabilité relative, compte tenu de l'élargissement de la Communauté à deux nouveaux membres. Dans l'affaire C-*63/90,* le *Portugal* expose, en se référant à ses activités de pêche au cours de la période de référence (de 1973 à 1978 [49]) que, s'il avait été membre de la Communauté en 1982, lorsqu'a été mise en place la clé de répartition choisie, il aurait eu droit à des quotas de cabillaud et de sébaste. Il expose à cet égard qu'il subit une discrimination du fait du maintien rigide de la première clé de répartition, sans que cela soit justifié par la circonstance que l'adhésion n'a eu lieu qu'en 1986. En effet, l'adhésion a eu pour résultat l'intégration immédiate du Portugal dans la politique de la pêche. Selon le Portugal, les circonstances sur lesquelles était fondés, tant le principe de la stabilité relative que la première clé de répartition seraient considérablement modifiées du fait de l'adhésion ainsi que de la coïncidence entre l'augmentation des possibilités de pêche dans les eaux groenlandaises et les prétentions légitimes du Portugal.

102. Le *gouvernement espagnol* argumente de manière analogue (dans les affaires C-67/90, C-70/90, C-71/90 et C-73/90) en faisant valoir que les nouveaux États membres ont perdu compétence pour conclure des accords de pêche. Compte tenu de cette perte, la Communauté ne peut pas traiter de nouvelles possibilités de pêche au seul bénéfice de certains États membres, sans enfreindre le principe de la non-discrimination.

48 — Voir, par exemple, l'arrêt du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil, point 134 (C-69/89, Rec. p. I-2069).

49 — Voir ci-avant point 3.

103. Deux questions se cachent en substance derrière tous ces arguments [50]. La première question est celle de savoir si une participation plus importante aux ressources externes de la Communauté aurait dû être accordée aux nouveaux États membres lors de leur adhésion sans qu'il soit toutefois porté atteinte au principe de la stabilité relative sous la forme qui lui a été donnée par la pratique du Conseil confirmée par la Cour. L'acte d'adhésion répond à cette question de manière définitive, comme nous l'avons montré plus haut dans les présentes conclusions [51]. La participation des nouveaux États membres telle qu'elle a été choisie ne saurait par conséquent être analysée par rapport à l'article 7 du traité.

104. La deuxième question est celle de savoir si le Conseil aurait dû, en application de la disposition précitée, s'écarter de la règle des pourcentages fixes lors de l'adhésion et la remplacer par un traitement plus souple du principe de la stabilité relative. Cette question appelle, elle aussi, une réponse négative. Nous pouvons sans crainte laisser de côté la question de savoir si une telle démarche aurait été possible de manière générale, sans modifications de l'article 4 du règlement de base et de quelle manière il y a lieu à cet égard d'apprécier les obstacles qui résultent de l'imbrication de cette disposition et de l'acte d'adhésion [52]. En tous cas, lorsque la question est posée de cette manière, deux éléments sont mélangés, à savoir la conformité au traité du régime de politique commune de pêche en vigueur à la date de l'adhésion tel que le prévoyait le règlement de base et la participation des nouveaux États membres à ce régime. Si l'on part, comme nous l'avons proposé ici, de l'idée que la participation des nouveaux États membres ne saurait être mise en cause, compte tenu du fait qu'elle repose sur un traité, on ne peut qu'émettre des doutes sur le régime lui-même. A cet égard, il y a pourtant lieu de constater que la rigidité critiquée par les requérants touche tous les États membres de la même manière, positivement comme négativement. Elle ne fonde par conséquent, en tant que telle, aucune discrimination, en raison de la nationalité, au sens de l'article 7 du traité. Cette constatation semble indirectement confirmée par l'arrêt rendu dans l'affaire Romkes. Lors de son examen du règlement qui était mis en cause dans l'affaire précitée à la lumière de l'article 7, la Cour de justice s'est certes uniquement penchée sur les critères sur lesquels s'était fondée la clé de répartition choisie:

« En ce qui concerne la compatibilité du système mis en place par le règlement n° 1/85 avec l'article 7 du traité, il convient de relever qu'il ressort du dossier que les pourcentages octroyés aux divers États membres ont été fixés en fonction des quantités pêchées par leurs flottes respectives pendant une période de référence, quantités qui reflétaient leur capacité de pêche à cette époque. Une telle méthode n'est pas contraire au principe de non-discrimination résultant de l'article 7 du traité, puisqu'elle impose aux pêcheurs de chaque État membre des efforts de limitation proportionnés à ce qu'ils pêchaient avant l'entrée en vigueur du régime communautaire de conservation des ressources de la pêche [53]. »

50 — Le gouvernement espagnol mélange ces deux questions tout comme il confond dans ses arguments les relations internes et externes de la Communauté. Nous n'avons toutefois pas besoin de discuter ce point pour trancher le litige en cause.

51 — Voir points 30 et suiv.

52 — Voir notamment l'article 161, l'avocat général M. Mischo (conclusions du 18 novembre 1988, affaire 3/87 — voir plus haut, note 26 — Rec. 1989, p. 4474) a même soutenu la thèse que les actes d'adhésion avaient « donné valeur de traité » aux quotas (point 69 in fine) ou que (depuis l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal), « le régime des quotas a valeur de traité » (point 91 in fine).

53 — Voir point 23 de l'arrêt.

105. Toutefois, c'est dans ce même arrêt que la Cour de justice a instauré la règle des pourcentages fixes, ce qu'elle n'aurait probablement pas fait si elle les avait considéré comme pouvant faire l'objet d'un doute, au regard de l'article 7 du traité dont le requérant au principal avait expressément critiqué la violation.

106. Il y a lieu toutefois d'émettre sur toutes ces considérations une réserve importante qui correspond aux arguments que nous avons développés précédemment, s'agissant de l'interprétation de l'acte d'adhésion [54] ainsi que du principe de la stabilité relative [55]. La continuité qui marque ces systèmes n'est clairement exempte de discrimination que lorsque les facteurs sur lesquels se fondait la participation des dix États membres lorsque le système en cause a été instauré (à laquelle se réfère l'arrêt Romkes) et la participation de nouveaux États membres au moment de leur adhésion (à laquelle se réfère l'acte d'adhésion), n'ont de leur côté pas subi de modifications. Si l'on ne tire pas les conséquences nécessaires d'une telle modification des facteurs déterminants, il peut se produire un cas dans lequel la différenciation selon les pavillons des navires concernés ne correspond plus aux différences entre les situations respectives des pêcheurs. Cette situation peut avoir pour conséquence une discrimination en raison de la nationalité. Dans les litiges qui nous intéressent ici, il n'a toutefois été exposé aucun fait qui permette de conclure à de telles modifications de facteurs déterminants. Tout compte fait, nous ne parvenons pas par conséquent à constater une violation de l'article 7 du traité [56] sous l'angle que nous venons de traiter.

107. b) En outre, de l'avis de l'Espagne (affaire C-71/90 et C-73/90), les règlements litigieux sont contraires à l'article 7 du traité CEE dans la mesure où les augmentations des quotas de capture de la Communauté qui sont intervenues après l'adhésion, du fait de l'ouverture du marché espagnol aux produits du pays tiers concerné, n'auraient pas bénéficié aux nouveaux États membres mais exclusivement aux États membres intégrés dans la clé de répartition traditionnelle. Il est indiqué de la même manière dans l'affaire C-70/90 que l'ouverture du marché espagnol aux produits des îles Féroé n'a pas eu pour conséquence d'augmenter les possibilités de capture de l'Espagne (dans les eaux considérées). Sous le point III.12 de sa requête (affaire C-63/90), le Portugal critique (sous l'angle de l'équité) le fait d'être appelé à participer solidairement au paiement au Groenland de la compensation financière pour la concession de quotas de pêche convenus dans l'accord sur les eaux groenlandaises, sans bénéficier toutefois de quotas de pêche en application de cet accord.

54 — Voir ci-avant point 36.

55 — Voir ci-avant point 52.

56 — Il résulte, par ailleurs, d'une ordonnance du président de la Cour du 10 octobre 1989, Commission/Royaume-Uni, points 26 et 27 (246/89 R, Rec. p. 3125), que le régime de quotas établi par le règlement de base constituait certes une dérogation (de même, en ce sens, l'arrêt dans l'affaire C-216/87 — voir note 26 — point 24 des motifs) au principe de l'accès égal des pêcheurs de la Communauté aux fonds de pêche et à leur exploitation dans les eaux relevant de la juridiction des États membres [voir article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 101/76 (JO 1976, L 20, p. 19], un principe qui est l'expression particulière du principe de non-discrimination établi à *l'article 40, paragraphe 3*, du traité CEE. Cette dérogation se justifie, comme l'indique l'ordonnance citée, selon les considérants du règlement de base, par la nécessité, dans une situation de pénurie de ressources halieutiques, d'assurer une stabilité relative des activités de pêche.
Ces considérations qui visent, certes, les ressources internes de la Communauté plaident également sur ce point contre l'hypothèse d'une violation de l'article 40, paragraphe 3, dans la mesure où le régime susmentionné concerne les *ressources externes*.

108. A cet égard, il suffit de constater [57] que les charges mentionnées par les États membres demandeurs (ouverture douanière du marché aux États membres de l'AELE, contributions au budget communautaire) ne reflètent que le statut général des requérants en tant qu'États membres et n'ont aucun lien spécifique avec la politique de pêche de la Communauté. Il n'y a en droit communautaire aucune règle en vertu de laquelle ces charges générales doivent être compensées par certains avantages sur le plan des différentes politiques de la Communauté. En ce qui concerne précisément le principe de non-discrimination visé à l'article 7 du traité, il ne vise pas les rapports entre les charges générales et les avantages spécifiques mais uniquement les critères selon lesquels des avantages ou le cas échéant, des charges sont répartis entre des opérateurs économiques dans divers domaines; ces critères ne doivent pas avoir pour conséquence un avantage ou un préjudice pour des motifs de nationalité.

109. Il y a lieu à cet égard aussi de repousser les arguments présentés par les États membres demandeurs.

110. c) Enfin, pour être complet, il convient de se pencher sur le moyen présenté par l'Espagne [58] dans les différentes répliques (affaires C-67/90, C-70/90, C-71/90, C-73/90) selon lequel les différences de traitement entre les anciens et les nouveaux États membres pour l'accès aux ressources externes qui faisaient l'objet d'accords bilatéraux conclus avant l'adhésion constitueraient une discrimination. A cet égard, le royaume d'Espagne attire l'attention sur le fait que les autres États membres ont obtenu leur part dans les accords bilatéraux que l'Espagne avait signés avec des pays tiers avant l'adhésion et qui ont été renégociés par la Communauté après l'adhésion et qu'ils bénéficieraient donc de nouvelles possibilités de pêche grâce à l'intégration de l'Espagne dans la Communauté, alors que l'on ne permettrait pas à l'Espagne de prendre sa part des quotas que la Communauté obtient en vertu d'accords qu'elle a signés avec des pays tiers avant l'adhésion. Selon l'Espagne, il s'agirait là d'une pratique clairement discriminatoire.

111. Il n'est pas litigieux qu'il n'y a pas de restrictions quantitatives des prises dans les eaux (de l'hémisphère sud) visées dans les nouveaux accords passés par la Communauté dont il est question dans le présent grief des États membres requérants, de sorte que le principe de la stabilité relative ne s'y applique pas non plus. La différence dans la situation en fait et en droit des différentes ressources justifie le fait que, selon que ce principe est applicable ou non, l'accès aux ressources concernées est limité dans un cas à certains États membres clairement définis, dans l'autre non. Dans l'un des cas, il s'agit d'une situation de pénurie, dans l'autre non. Ce critère de différenciation n'a rien à voir avec la nationalité et ne peut partant pas être contraire à l'article 7 du traité.

112. *2.* Dans l'affaire C-63/90, le Portugal fait, en outre, valoir la violation de certains autres principes généraux du droit.

113. a) En premier lieu, la requérante estime que le règlement (CEE) n° 4054/89 mis en cause est contraire *au principe de proportionnalité.*

57 — Il n'est pas besoin de discuter en détail ici de la question qui se pose en ce qui concerne le recours précité de l'Espagne, à savoir s'il y a effectivement un lien entre l'ouverture du marché espagnol et le volume du quota de pêche en cause ici; voir points 80 et suiv. ainsi que 91.

58 — Le Portugal a exposé un argument analogue dans l'affaire C-63/90, en se fondant toutefois sur le principe de la « solidarité communautaire »; voir à cet égard les points 131 et suiv.

114. Le fait que le Conseil ait refusé par le règlement en cause de prévoir des quotas de pêche, au bénéfice des nouveaux États membres dans lesquels existait une vieille et forte tradition de pêche est disproportionné par rapport à l'objectif de la stabilité relative. Dans ce contexte, le gouvernement portugais fait état de l'importance des intérêts de la flotte portugaise, intérêts qui auraient été lésés du fait que l'accès aux eaux de l'Atlantique Nord aurait été rendu plus difficile, ces dernières années et qu'il en a résulté une diminution de la pêche du cabillaud; de même, il fait état des traditions portugaises relatives à cette pêche et des habitudes alimentaires du Portugal.

115. Selon nous, ces arguments — à l'exception du moyen tiré de l'accès rendu plus difficile aux eaux de l'Atlantique Nord qui n'est toutefois pas suffisamment motivé — n'apporte rien de nouveau par rapport à l'argument fondé sur le principe de non-discrimination.

116. Ils concernent en substance à nouveau la situation de départ dans laquelle l'acte d'adhésion place les nouveaux États membres — situation qu'il n'est toutefois pas possible de mettre en cause, vu la valeur de traité de la réglementation applicable —; par ailleurs, ils concernent le critère de continuité qui caractérise le régime institué par le règlement de base.

117. S'agissant du dernier point susmentionné, il nous suffit de renvoyer à nos considérations sur l'application de la règle des taux fixes. L'application de cette règle est *appropriée* pour maintenir la stabilité relative des activités de pêche des États membres bénéficiaires, elle est également *nécessaire* à cet égard, aussi longtemps que la Communauté ne dispose pas de possibilités de pêche qui seraient à considérer comme durables dans le stock concerné compte tenu de leur situation juridique. Enfin, elle n'est pas *démesurée* par rapport à cet objectif[59], puisque l'exercice de la profession et de l'activité commerciale des pêcheurs des États membres que cette règle a pour effet d'exclure de la répartition ne bénéficierait, si la règle n'était pas appliquée, que d'un avantage très incertain quant à son importance et à sa durée, avantage qui priverait, par contre, les pêcheurs des États membres bénéficiaires des quotas des fruits de leur discipline de pêche et de la compensation pour les campagnes de pêche au cours desquelles la Communauté a bénéficié de quotas moins importants.

118. Partant, il n'apparaît pas qu'il y ait eu violation du principe de proportionnalité.

119. b) En outre, le Portugal considère le règlement litigieux comme étant également incompatible avec le principe d'équité.

120. S'agissant de la valeur de ce principe en droit communautaire, la Cour de justice a pris position à plusieurs reprises dans le passé sur différents points que les parties ont invoqués comme étant les émanations de ce principe.

121. Dans l'affaire Balkan[60], la Cour de justice a, tout d'abord, décidé qu'une administration des douanes n'est pas en droit d'accéder à une demande de remise de rede-

59 — Le principe de proportionnalité se compose des trois éléments qui ont été soulignés: arrêt du 11 juillet 1989, Schräder/Hauptzollamt Gronau, point 21 (265/87, Rec. p. 2237).

60 — Arrêt du 28 juin 1977, Balkan Import-Export/Hauptzollamt Berlin-Packhof (118/76, Rec. p. 1177).

vance, en vertu du droit communautaire, pour des motifs d'équité. La Cour a ensuite constaté que le droit communautaire ne comportait aucune base juridique permettant de procéder à la remise des montants compensatoires monétaires pour des motifs d'équité.

122. Dans un arrêt ultérieur dans l'affaire Neumann [61], la Cour de justice a dit pour droit que le droit communautaire ne connaît pas de principe général de droit selon lequel une norme communautaire en vigueur ne peut pas être appliquée par une autorité nationale lorsque cette norme entraîne pour l'intéressé une rigueur que le législateur communautaire aurait manifestement cherché à éviter s'il avait envisagé ce cas au moment d'édicter la norme.

123. La Cour de justice a résumé cette jurisprudence dans l'affaire Hoche [62] en ce sens que

« La Cour a déjà nié l'existence, en droit communautaire, d'un principe général d'iniquité objective. »

124. Toutefois, la Cour a dans cette affaire pris prétexte de l'objection tirée d'un traitement inéquitable de l'entreprise Hoche pour définir la répartition des risques qui résultaient du règlement applicable, compte tenu de son objectif [63]. Elle est sur ce point parvenue à la constatation que les faits qui sous-tendaient cette affaire avaient réalisé un risque que l'opérateur économique concerné devait supporter lui-même [64].

61 — Arrêt du 14 novembre 1985, Neumann/Balm (299/84, Rec. p. 3663).

62 — Arrêt du 28 juin 1990, Hoche/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, point 31 (C-174/89, Rec. p. I-2681).

63 — Points 33 et 34 de l'arrêt.

64 — Points 34 à 36 des motifs de l'arrêt.

125. Les arrêts Balkan, Neumann et Hoche montrent, selon nous, que la Cour a constamment répondu aux arguments qui se fondaient sur la notion d'« équité » en analysant, au-delà de cette notion abstraite, au moins également l'aspiration concrète que l'intéressé avait poursuivie, en invoquant ce principe au regard des règles du droit communautaire.

126. Nous aimerions procéder ici de la même manière. Sur ce point, il ressort de la réplique du requérant [65], que, selon lui, le principe d'équité constitue un critère subsidiaire d'interprétation du droit communautaire qui ne s'identifie pas complètement avec le principe d'égalité de traitement et de proportionnalité. Ce critère permet au juge communautaire de procéder à une pondération équitable d'intérêts contraires, sans toutefois modifier le sens du texte.

127. La requérante méconnaît par cet argument que l'exigence de stabilité relative est déjà fondée sur une pondération des intérêts de la pêche des navires des différents États membres qui se dégage de son contexte et de son objectif. Le législateur communautaire a, à cet égard, considéré, ainsi qu'il est démontré par le quatrième considérant du règlement de base que l'objectif de « stabilité » était le critère primordial à prendre en compte au moyen d'« une répartition de référence ». Il a donc attaché à l'intérêt de modifications à court terme au bénéfice d'États membres qui n'ont pas été pris en compte jusque là en ce qui concerne un stock donné une valeur inférieure à celle qu'il a attribuée à la stabilité au bénéfice de l'ensemble des États membres. Le développement par la suite de la règle des pourcentages fixés par la Cour ne traduit rien d'autre que l'expression concrète de la

65 — Au bas de page 26.

pondération entreprise par le législateur communautaire.

128. Il serait contraire à la mission d'interprétation qui incombe à la Cour d'exiger qu'elle s'écarte de la règle ainsi définie et remplace la pondération effectuée par le législateur communautaire par la sienne. Sous réserve des impératifs d'une interprétation conforme au traité et aux principes de même rang, il incombe à la Cour de donner effet à la volonté reconnaissable du législateur communautaire qui résulte du libellé, du contexte ainsi que de l'objectif de la disposition en cause et non de se livrer elle-même à des considérations d'opportunité.

129. Du reste, si le Conseil dispose d'un pouvoir d'appréciation lorsqu'il édicte son règlement annuel répartissant les quotas communautaires, la Cour ne peut contrôler l'exercice de ce pouvoir d'appréciation qu'en ce qui concerne les erreurs en droit. La Cour ne peut notamment pas remplacer les considérations du Conseil par les siennes. Cela résulte a contrario de l'article 172 du traité CEE qui ne prévoit une compétence de pleine juridiction pour la Cour de justice qu'en ce qui concerne les cas qu'il mentionne expressément.

130. Il y a lieu par conséquent de rejeter également le moyen présenté par le Portugal fondé sur l'application du principe d'équité.

131. c) Enfin, le gouvernement portugais estime également que le Conseil a enfreint dans ce contexte le *principe de « la solidarité communautaire »* qu'il faut déduire de l'article 5, paragraphe 2, du traité CEE. La décision d'exclure les nouveaux États membres de la répartition des quotas de pêche résultant de l'accord aurait une influence négative sur l'intégration de ces États et la réalisation de la politique commune de la pêche.

132. Il y a lieu à cet égard de constater que selon la jurisprudence de la Cour de justice, l'article 5, deuxième alinéa, n'oblige pas seulement les États membres à prendre *toutes les mesures nécessaires pour garantir* l'application et l'efficacité du droit communautaire, mais impose également aux institutions communautaires des obligations correspondantes de coopération loyale avec les États membres[66]. Dans la présente affaire, il convient d'écarter l'hypothèse d'une violation par le Conseil de son obligation de loyauté, et cela, du seul fait qu'il a agi sur la base de dispositions qui fournissent manifestement les critères permettant d'apprécier la légalité des mesures de ce type et qui (s'agissant du droit dérivé) doivent être considérées comme valides à défaut d'autres éléments permettant de penser le contraire. Puisque l'examen des moyens que le gouvernement portugais a fait valoir à cet égard n'a apporté aucun élément qui puisse faire apparaître la mesure litigieuse comme erronée au regard du droit communautaire, on ne saurait parler d'une violation de l'obligation de loyauté du Conseil.

133. V. Enfin, il y a aussi lieu de discuter l'argument présenté par le gouvernement portugais (affaire C-63/90), à savoir que le règlement (CEE) n° 4054/89 litigieux *n'est pas suffisamment motivé,* contrairement à ce qui est prévu par l'article 190 du traité CEE et qu'il constitue, partant, une violation des formes substantielles. Le gouvernement portugais soulève sur ce point deux moyens

66 — Ordonnance du 13 juillet 1990, affaire pénale contre Zwartfeld e. a., point 17 (C-2/88-Imm., Rec. p. I-3365).

différents qu'il y a lieu d'examiner successivement.

134. *1.* D'une part, le règlement litigieux ne comporte pas, selon le gouvernement portugais, tous les faits sur lesquels serait fondée — conformément au deuxième protocole sur l'accord applicable — la répartition des quotas de pêche entre certains États membres. L'exclusion du Portugal aurait dû notamment être justifiée, compte tenu des demandes formulées par cet État membre, en vue d'obtenir des quotas de cabillaud et de sébaste ainsi que du fait qu'en raison de l'augmentation des possibilités de pêche pour ces espèces [67], il aurait été possible, à la fois de tenir compte des intérêts du Portugal et de garantir aux États membres bénéficiaires la stabilité absolue de leurs parts.

135. Il y a lieu de constater à cet égard que la motivation d'un acte juridique doit certes faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle [68]. Cependant, elle ne doit pas uniquement être appréciée selon son libellé mais également dans le cadre de l'ensemble de la réglementation ainsi que de l'ensemble des dispositions applicables dans le domaine considéré [69]. Le règlement litigieux qui fait état dans son cinquième considérant de la règle qui comporte le critère déterminant [70] pour expliquer le mode de répartition choisi, satisfait aux impératifs de l'article 190 du traité CEE ainsi définis.

136. Ce règlement ainsi que les règlements qui l'ont précédé fait partie d'une série de règlements qui, considérée dans son ensemble, est l'expression de la règle des pourcentages fixes tel qu'elle est prévue à l'article 4 du règlement de base. Il apparaît donc que le Conseil n'entendait pas s'écarter de cette règle dans le règlement attaqué. Les destinataires de ce règlement peuvent par conséquent ainsi se représenter de manière suffisamment claire les considérations sur lesquelles il se fonde. Du reste, selon nous, le Conseil n'avait pas besoin d'indiquer pourquoi il n'entendait pas accueillir l'une ou l'autre prétention. La motivation d'un règlement n'a, en effet, pas besoin de comporter tous les éléments de fait et de droit, parfois très nombreux et complexes qui font l'objet de ce règlement dès lors que ceux-ci rentrent dans le cadre systématique de l'ensemble dont ils font partie [71]. Cette restriction de l'obligation de motivation établie par la Cour de justice est, selon nous, particulièrement justifiée, là où il s'agit de considérations que le Conseil *n'a* en définitive *pas* retenues comme décisives, notamment lorsqu'il a été confronté avec les demandes des États et des opérateurs économiques de procéder d'une manière ou d'une autre [72]. L'obligation de motivation de l'article 190 se transformerait sinon en une obligation de justification.

137. *2.* D'autre part, selon le requérant, le règlement litigieux ne renverrait dans ses considérants au traité CEE que globalement sans indiquer toutefois sur quelle disposition

67 — Il est rappelé en passant que le deuxième protocole tout comme le règlement incriminé ne prévoient pas de quota plus important pour le sébaste mais un quota inférieur à celui prévu par le premier protocole.

68 — Arrêt du 22 janvier 1986, Eridania e. a./Cassa Conguaglia Zucchero e. a., point 37 (250/84, Rec. p. 117).

69 — Arrêt du 25 octobre 1978, Koninklijke Scholten-Honig e. a./Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, point 19 (125/77, Rec. p. 1991).

70 — « Pour assurer une question efficace de ces possibilités de capture disponible, il convient de les répartir entre les États membres au moyen de quotas conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n° 170/83. »

71 — Arrêt dans l'affaire 250/84, loc. cit., point 38.

72 — Voir, en ce sens, l'arrêt du 10 décembre 1985, Stichting Sigarettenindustrie/Commission, points 86 à 88 (240/82 à 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 et 269/82, Rec. p. 3831).

du traité il se fonde. Le renvoi au règlement de base arrêté conformément à l'article 43 du traité opéré au deuxième considérant du règlement en cause ne serait pas suffisant pour faire apparaître suffisamment clairement les motifs sur lesquels il se fonde.

138. A cet égard, il suffit de constater que ce règlement se borne à procéder à la répartition prévue à l'article 4 du règlement de base en ce qui concerne les stocks concernés pour l'année 1990. Comme la Cour de justice l'a constaté au point 16 de l'arrêt Romkes, les règlements de ce type trouvent une base juridique suffisante à l'article 11 du règlement de base sans qu'il soit besoin de renvoyer à l'article 43 du traité. Les exigences posées à l'article 190 du traité CEE sont respectées lorsque le législateur — comme il l'a fait dans le deuxième considérant du règlement litigieux — cite expressément cette dernière disposition comme base juridique; le renvoi au traité CEE qui ne fait que clarifier le cadre général de cette mesure n'a pas besoin d'être précisé par l'indication de l'article 43.

139. Il n'est pas besoin de résoudre la question de savoir si le fait de mentionner l'article 43 n'aurait pas eu au contraire — comme le pense le Conseil — pour conséquence d'introduire dans le règlement en cause une incertitude que l'on ne saurait approuver sur le plan du droit — compte tenu du fait que l'article susmentionné prévoit la consultation du Parlement européen — ni comment il y a lieu d'apprécier le cas indiqué par le gouvernement portugais dans sa réplique selon lequel le règlement visé fixe, au-delà de la simple répartition également la compensation telle que prévue à l'article 6 de l'accord de pêche[73].

140. Eu égard aux considération qui précèdent, il y a lieu de rejeter également le moyen tiré du défaut de motivation.

C — Conclusions

141. Aucun des moyens présentés par les États membres dans les cinq affaires que nous avons traitées ensemble dans les présentes conclusions ne s'est révélé convaincant. Nous proposons par conséquent de:

— rejeter les recours comme non fondés;

— mettre les dépens pour chaque affaire à la charge des requérants, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure sauf les dépens que la Commission et les États membres intervenants supportent eux-mêmes, conformément à l'article 69, paragraphe 4.

73 — Voir le règlement (CEE) n° 2/85 (JO 1985, L 1, p. 36).