ARRÊT DE LA COUR
4 octobre 1991 *

Dans l'affaire C-246/89,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Robert C. Fischer, conseiller juridique, et Peter Oliver, membre de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Guido Berardis, membre de son service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté par M. Javier Conde de Saro, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire et par M^me^ Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, chef du service du contentieux communautaire, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4 et 6, boulevard Émmanuel Servais,

partie intervenante,

contre

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. T. J. G. Pratt, principal assistant treasury solicitor, en qualité d'agent, assisté de Sir Nicholas Lyell, QC, solicitor general, et de MM. Christopher Bellamy, QC, Christopher Vajda, barrister, et Andrew Macnab, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

partie défenderesse,

soutenu par

* Langue de procédure: l'anglais.

Irlande, représentée par M. Louis J. Dockery, chief state solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. James O'Reilly, senior counsel au barreau d'Irlande, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Irlande, 28, route d'Arlon,

partie intervenante,

ayant pour objet de faire constater que, en imposant les conditions de nationalité que fixent les articles 13 et 14 du Merchant Shipping Act 1988, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, 52, et 221 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. G. F. Mancini, président de chambre, faisant fonction de président, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, J. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, présidents de chambre, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, R. Joliet, F. Grévisse, M. Zuleeg et P. J. G. Kapteyn, juges,

avocat général: M. J. Mischo
greffier: M. J.-G. Giraud

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 17 janvier 1991,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 mars 1991,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 4 août 1989, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que, en imposant les conditions de nationalité que fixent les articles 13 et 14 du Merchant Shipping Act 1988 (loi sur la navigation marchande de 1988, ci-après « loi de 1988 »), le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, 52 et 221 du traité CEE.

2 L'article 13, paragraphe 1, de la loi de 1988 prévoit l'établissement d'un nouveau registre des navires de pêche britanniques dans lequel peuvent être inscrits les navires de pêche remplissant les conditions fixées à l'article 14 de cette loi. L'article 13, paragraphe 2, exclut, en substance, l'immatriculation d'un navire de pêche dans tout autre registre britannique; le paragraphe 3 de cette disposition proroge toutefois, pour une période transitoire, la validité des immatriculations existantes jusqu'à l'enregistrement dans le nouveau registre.

3 La loi de 1988 est entrée en vigueur le 1er décembre 1988 et la période transitoire visée à l'article 13, paragraphe 3, a expiré le 31 mars 1989.

4 L'article 14 de la loi de 1988 dispose, en son paragraphe 1, que, sauf dérogation contraire décidée par le ministre des Transports, un navire de pêche ne peut être inscrit dans le nouveau registre que:

« a) si son propriétaire est britannique,

b) s'il est exploité à partir du Royaume-Uni et que son utilisation est dirigée et contrôlée à partir du Royaume-Uni, et

c) si l'affréteur, l'armateur exploitant ou l'exploitant du navire est une personne ou société qualifiée ».

Selon le paragraphe 2 du même article, un navire de pêche est réputé appartenir à un propriétaire britannique si la propriété nominale (legal ownership) est en totalité détenue par une ou plusieurs personnes ou sociétés qualifiées et si la propriété effective (beneficial ownership) du navire appartient à une ou plusieurs sociétés qualifiées ou à 75 % au moins à une ou plusieurs personnes qualifiées; le paragraphe 7 de la même disposition précise que, par « personne qualifiée », il faut entendre une personne qui est citoyen britannique, résidant et domicilié au Royaume-Uni, et, par « société qualifiée », une société constituée au Royaume-Uni et y ayant son centre d'activités (principal place of business), dont 75 % au moins du capital social est détenu par une ou plusieurs personnes ou sociétés qualifiées et dont 75 % au moins des administrateurs sont des personnes qualifiées.

5 Considérant que les conditions de nationalité prévues par la loi de 1988 enfreignent les articles 7, 52 et 221 du traité, la Commission a engagé à l'encontre du Royaume-Uni la procédure de l'article 169 du traité CEE.

6 Par deux ordonnances du 4 octobre 1989, la Cour a autorisé le royaume d'Espagne à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission et l'Irlande à l'appui des conclusions du Royaume-Uni.

7 Par ordonnance du 10 octobre 1989 (246/89 R, Rec. p. 3125), le président de la Cour a fait droit à la demande en référé présentée par la Commission, qui visait à faire enjoindre au Royaume-Uni de suspendre l'application des conditions de nationalité prévues par la loi de 1988. En exécution de cette ordonnance et en attendant l'arrêt au principal, le Royaume-Uni a arrêté une ordonnance royale modifiant l'article 14 de la loi de 1988, avec effet à compter du 2 novembre 1989.

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

9 Selon la Commission, les conditions prévues par la loi de 1988 et portant sur la nationalité des propriétaires et des exploitants de navires de pêche britanniques ainsi que sur la nationalité des actionnaires et administrateurs des sociétés détenant, affrétant ou exploitant de tels navires, constituent des discriminations exercées en raison de la nationalité. Dès lors, les conditions en question seraient contraires à la disposition générale de l'article 7 ainsi qu'aux dispositions plus spécifiques des articles 52 et 221 du traité CEE.

Sur la compétence des États membres pour définir les conditions de nationalité des navires

10 Le gouvernement du Royaume-Uni soutient d'abord que le traité CEE ne saurait être interprété en ce sens qu'il prive les États membres de leur compétence de déterminer la nationalité de leurs navires, y compris par référence à la nationalité des propriétaires.

11 Il y a lieu de relever, en premier lieu, ainsi que la Cour l'a dit dans l'arrêt du 25 juillet 1991, Factortame II, point 13 (C-221/89, Rec. p. I-3905), qu'en l'état actuel du droit communautaire la compétence de déterminer les conditions d'immatriculation des bateaux appartient aux États membres. En ce qui concerne en particulier les bateaux de pêche, les dispositions du règlement (CEE) n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 19) se réfèrent à des navires de pêche « battant pavillon » d'un des États membres ou qui y sont « immatriculés », mais la définition de ces notions revient aux législations des États membres (arrêts du 25 juillet 1991, Factortame II, précité, point 13; et du 19 janvier 1988, Pesca Valentia, point 13, 223/86, Rec. p. 83).

12 Néanmoins, il convient de rappeler que les États membres doivent exercer leurs compétences retenues dans le respect du droit communautaire (voir en dernier lieu arrêts du 7 juin 1988, Grèce/Commission, point 9, 57/86, Rec. p. 2855, et du 21 juin 1988, Commission/Grèce, point 7, 127/87, Rec. p. 3333).

13 Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir toutefois qu'il en va différemment lorsqu'il s'agit de la compétence que le droit international public reconnaît à

chaque État de définir souverainement les conditions auxquelles il accorde son pavillon à un bateau. Il invoque à cet égard l'article 5, paragraphe 1, de la convention de Genève du 29 avril 1958 sur la haute mer *(Recueil des traités des Nations unies* 450, n° 6465), qui est libellé comme suit:

« Chaque État fixe les conditions auxquelles il accorde sa nationalité aux navires ainsi que les conditions d'immatriculation et du droit de battre son pavillon. Les navires possèdent la nationalité de l'État dont ils sont autorisés à battre pavillon. Il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire: l'État doit notamment exercer effectivement sa juridiction et son contrôle, dans les domaines technique, administratif et social, sur les navires battant son pavillon. »

14 Cette argumentation ne pourrait avoir de valeur que si les exigences du droit communautaire relatives à l'exercice, par les États membres, de leur compétence retenue en matière d'immatriculation des bateaux se trouvaient en conflit avec les règles du droit international.

15 Par conséquent, il convient de constater qu'en l'état actuel du droit communautaire il appartient aux États membres de déterminer, conformément aux règles générales du droit international, les conditions nécessaires pour permettre l'immatriculation d'un bateau dans leurs registres et pour accorder à ce bateau le droit de battre leur pavillon, mais que, dans l'exercice de cette compétence, les États membres doivent respecter les règles du droit communautaire.

16 La question se pose dès lors de savoir si les conditions de nationalité litigieuses sont compatibles avec les règles du droit communautaire, et plus particulièrement avec les dispositions des articles 7, 52 et 221 du traité CEE.

Sur la compatibilité des conditions de nationalité litigieuses avec les articles 7, 52 et 221 du traité CEE

Quant à l'article 7 du traité

17 Il y a lieu de rappeler à cet égard que, selon une jurisprudence constante (voir par exemple l'arrêt du 30 mai 1989, Commission/Grèce, point 13, 305/87, Rec. p. 1461), la Cour a jugé que l'article 7 du traité n'avait vocation à s'appliquer de façon autonome que dans des situations régies par le droit communautaire pour lesquelles le traité ne prévoit pas de règles spécifiques de non-discrimination.

18 Dans le même arrêt (point 12), la Cour a précisé que le principe général de non-discrimination en raison de la nationalité, posé par l'article 7 du traité, a été mis en œuvre par l'article 52 du traité dans le domaine particulier que régit ce dernier article et qu'en conséquence, toute réglementation qui est incompatible avec cette dernière disposition l'est également avec l'article 7 du traité.

Quant à l'article 52 du traité

19 En ce qui concerne l'article 52 du traité CEE, la Commission expose que le refus d'immatriculer, en tant que navires de pêche britanniques, des navires détenus, affrétés, gérés ou exploités par des ressortissants d'autres États membres, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, prive ces ressortissants de leur droit de s'établir au Royaume-Uni pour y poursuivre leurs activités de pêche dans les mêmes conditions que les ressortissants du Royaume-Uni. De plus, les conditions de nationalité applicables aux actionnaires et administrateurs de sociétés priveraient ces mêmes ressortissants du droit de créer et de diriger des sociétés relevant du secteur de la pêche au Royaume-Uni. Enfin, ces mêmes conditions restreindraient la possibilité pour les sociétés d'autres États membres, au sens de l'article 58, d'exercer des activités de pêche en mer à partir du Royaume-Uni par l'intermédiaire d'agences, de succursales ou de filiales.

20 A l'audience de plaidoirie, la Commission a fait valoir que l'immatriculation d'un bateau constituait en elle-même un acte d'établissement au sens des articles 52 et suivants du traité et que, par conséquent, les règles relatives à la liberté d'établissement étaient applicables.

21 Il convient de relever, à cet égard, que la notion d'établissement, au sens des articles 52 et suivants du traité, comporte l'exercice effectif d'une activité économique au moyen d'une installation stable dans un autre État membre pour une durée indéterminée.

22 Par conséquent, l'immatriculation d'un bateau ne comporte pas nécessairement un établissement au sens du traité, notamment lorsque le bateau n'est pas utilisé pour l'exercice d'une activité économique ou lorsque la demande d'immatriculation est effectuée par une personne ou pour le compte d'une personne qui n'est pas établie dans l'État concerné et qui ne va pas s'y établir.

23 Toutefois, lorsque le bateau constitue un instrument pour l'exercice d'une activité économique comportant une installation stable dans l'État concerné, son immatriculation ne peut pas être dissociée de l'exercice de la liberté d'établissement.

24 Il s'ensuit que les conditions posées à l'immatriculation des bateaux ne doivent pas faire obstacle à la liberté d'établissement, au sens des articles 52 et suivants du traité.

25 Le gouvernement du Royaume-Uni fait cependant valoir que l'enregistrement d'un bateau dans un État membre n'est pas un préalable nécessaire à l'établissement dans cet État, parce que les personnes physiques ou les sociétés qui veulent mener, à partir par exemple du Royaume-Uni, des opérations d'exploitation de leurs bateaux, même des bateaux de pêche, dans le cadre d'opérations liées à son territoire, ne sont pas empêchées de le faire; un tel établissement au Royaume-Uni serait possible pour tout navire enregistré dans l'un des autres États membres.

26 Ce point de vue ne saurait être retenu. Selon l'article 52, deuxième alinéa, du traité, la liberté d'établissement comporte, pour les ressortissants d'un État

membre, « l'accès aux activités non salariées et leur exercice ... dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants... ».

27 Le gouvernement du Royaume-Uni est d'avis que le traité ne s'oppose pas aux conditions de nationalité litigieuses, parce qu'il ne saurait y avoir de discrimination sur la base de la nationalité que dans l'hypothèse où la législation d'un État membre traiterait différemment les sujets de droit, en raison de leur différence de nationalité. Or, en l'occurrence, il ne s'agirait pas d'un traitement discriminatoire fondé sur la nationalité mais de conditions d'octroi de la nationalité et, dans ce domaine, les États membres pourraient décider librement à qui ils confèrent leur nationalité et à qui ils la refusent, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de navires.

28 A cet égard il y a lieu de relever que la « nationalité » des navires, qui ne sont pas des sujets de droit, est une expression qui désigne une notion différente de la « nationalité » des personnes physiques.

29 L'interdiction de discrimination en raison de la nationalité, énoncée notamment, en ce qui concerne le droit d'établissement, à l'article 52 du traité, vise les différences de traitement entre les personnes physiques ressortissantes des États membres ainsi qu'entre les sociétés assimilées à ces personnes physiques en vertu de l'article 58.

30 Par conséquent, chaque État membre, dans l'exercice de sa compétence aux fins de définir les conditions requises pour accorder sa « nationalité » à un navire, est tenu de respecter l'interdiction de discrimination des ressortissants des États membres en raison de leur nationalité.

31 Il découle de ce qui précède que les conditions de nationalité incriminées, selon lesquelles les personnes physiques, propriétaires ou affréteurs d'un bateau et, dans le cas d'une société, les détenteurs du capital social et ses administrateurs doivent avoir la nationalité britannique pour que le bateau puisse être immatriculé dans le registre des bateaux de pêche britannique, sont contraires à l'article 52 du traité.

Quant à l'article 221 du traité

32 Selon la Commission, les conditions britanniques en cause, pour autant qu'elles portent sur le contrôle des sociétés « qualifiées », produisent des effets discriminatoires à l'égard des ressortissants d'autres États membres désireux d'acheter des parts de sociétés détenant, affrétant, gérant ou exploitant des bateaux de pêche britanniques et sont, dès lors, contraires à l'article 221 du traité.

33 Il convient de constater que les conditions de nationalité litigieuses, en ce qu'elles portent sur le contrôle des sociétés, sont contraires à l'article 221 du traité qui impose aux États membres l'obligation d'accorder le traitement national en ce qui concerne la participation financière des ressortissants des autres États membres au capital des sociétés, au sens de l'article 58.

Sur la possibilité de justifier les conditions de nationalité litigieuses au titre de la politique commune de la pêche et plus particulièrement du régime des quotas

34 Le gouvernement du Royaume-Uni estime que les conditions de nationalité introduites par la loi de 1988 sont justifiées par la réglementation communautaire actuelle de la pêche. Cette réglementation, bien qu'établissant un régime commun, se baserait sur un principe de nationalité pour la répartition des quotas de pêche. En vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, il appartiendrait aux États membres de fixer les modalités d'utilisation des quotas qui leur sont alloués, et donc de fixer les conditions auxquelles les navires autorisés à capturer ces quotas doivent satisfaire.

35 A cet égard, il y a lieu de relever d'abord que, dans les arrêts du 14 décembre 1989, Agegate (C-3/87, Rec. p. 4459) et Jaderow (C-216/87, Rec. p. 4509), la Cour a relevé que, dans l'exercice de la compétence qui leur a été attribuée pour définir les modalités d'utilisation de leurs quotas, les États membres pouvaient déterminer ceux des bateaux de leurs flottes de pêche qui seront admis à puiser dans leurs quotas nationaux, à la condition que les critères utilisés soient compatibles avec le droit communautaire. Dans le dernier arrêt, la Cour a notamment dit

pour droit qu'un État membre pouvait imposer des conditions visant à assurer que le bateau ait un lien économique réel avec cet État, dans la mesure où ce lien ne concerne que les relations entre les activités de pêche de ce bateau et les populations tributaires de la pêche ainsi que les industries connexes.

36 Il convient de relever ensuite que la législation nationale en cause concernant l'immatriculation de bateaux n'a pas pour objet de définir les modalités d'utilisation des quotas. Par conséquent, quels que soient les objectifs poursuivis par le législateur national, cette législation ne peut pas être justifiée par l'existence d'un régime communautaire de quotas nationaux.

37 Le gouvernement du Royaume-Uni soutient encore que si n'importe quel ressortissant d'un État membre pouvait immatriculer son bateau dans un autre État membre et, par conséquent, bénéficier des droits de pêche dont jouissent les ressortissants de ce dernier État membre, cela compromettrait le régime applicable à certaines régions particulièrement tributaires de la pêche et des industries connexes, désignées à l'annexe VII de la résolution de la Haye de 1976 (régime dit des « préférences de la Haye »), le régime applicable à la pêche dans les zones côtières, les mécanismes soigneusement équilibrés prévus dans les articles 156 à 166 et 346 à 353 de l'acte d'adhésion de 1985 et l'effort consenti par les États membres en matière de restructuration de leurs flottes de pêche dans le cadre des programmes pluriannuels de la Communauté.

38 A cet égard il suffit de relever que les régimes invoqués par le Royaume-Uni ne sont pas fondés sur la nationalité des personnes et ne sauraient donc fournir une justification pour déroger, en matière d'immatriculation des navires de pêche, à l'interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

39 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le Royaume-Uni, en exigeant comme conditions d'immatriculation d'un bateau de pêche dans son registre national que les propriétaires (les « legal owners » et à concurrence d'au

moins 75 % les « neficial owners » lorsque ces derniers sont des personnes physiques), les affréteurs et les exploitants du bateau soient des ressortissants britanniques ou des sociétés constituées au Royaume-Uni et que, dans ce dernier cas, 75 % au moins du capital social de chacune de ces sociétés soit détenu par des ressortissants britanniques ou par des sociétés remplissant les mêmes conditions et que 75 % des administrateurs de chacune de ces sociétés soient des ressortissants britanniques, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, 52 et 221 du traité CEE.

Sur les dépens

40 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le Royaume-Uni ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens de la Commission, y compris ceux de la procédure en référé, et du royaume d'Espagne. L'Irlande supportera ses propres dépens, y compris ceux qu'elle a exposés lors de la procédure en référé.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le Royaume-Uni, en exigeant comme conditions d'immatriculation d'un bateau de pêche dans son registre national que les propriétaires (les « legal owners » et à concurrence d'au moins 75 % les « beneficial owners » lorsque ces derniers sont des personnes physiques), les affréteurs et les exploitants du bateau soient des ressortissants britanniques ou des sociétés constituées au Royaume-Uni et que, dans ce dernier cas, 75 % au moins du capital social de chacune de ces sociétés soit détenu par des ressortissants britanniques ou par des sociétés remplissant les mêmes conditions et que 75 % des administrateurs de chacune de ces sociétés

soient des ressortissants britanniques, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7, 52 et 221 du traité CEE.

2) Le Royaume-Uni supportera les dépens de la Commission, y compris ceux de la procédure en référé, et du royaume d'Espagne.

3) L'Irlande supportera ses propres dépens, y compris ceux de la procédure en référé.

Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Grévisse Zuleeg Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 octobre 1991.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président faisant fonction

G. F. Mancini

président de chambre