CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO
présentées le 6 juin 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente procédure a pour objet une demande de décision à titre préjudiciel déférée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la High Court of Justiciary (Écosse) dans le cadre de l'affaire pendante devant cette juridiction entre le Procurator Fiscal de Stranraer et M. Andrew Marshall.

2. Le contexte normatif dans lequel le litige s'inscrit est relativement simple.

En vertu de l'article 19 du règlement (CEE) n° 171/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche [1], les États membres sont autorisés à fixer, dans le cadre de la politique commune de la pêche, des mesures nationales supplémentaires visant à assurer une exploitation plus équilibrée desdites ressources.

La disposition est libellée comme suit:

« 1. Dans le cas de stocks strictement locaux qui ne présentent d'intérêt que pour les pêcheurs d'un seul État membre, l'État membre en question peut prendre des mesures pour assurer la conservation et la gestion de ces stocks, sous réserve que ces mesures soient compatibles avec le droit communautaire et conformes à la politique commune de la pêche.

2. Les États membres sont autorisés à fixer les conditions ou les modalités de caractère purement local, applicables uniquement aux pêcheurs nationaux, visant à limiter les prises par des mesures techniques complétant celles définies dans les règlements communautaires, à condition que ces mesures soient compatibles avec le droit communautaire et conformes à la politique commune de la pêche.

3. Avant d'arrêter les mesures visées aux paragraphes 1 et 2, l'État membre en question recueille l'accord de la Commission sur la constatation que ces mesures sont conformes à l'un ou l'autre desdits paragraphes.

La Commission prend une décision motivée dans un délai de trois mois à compter de la date d'introduction d'une demande au titre du premier alinéa.

... »

3. Sur la base de la disposition précitée, le Secretary of State for Scotland a adopté, le 1er janvier 1986, après avoir obtenu le nécessaire accord de la Commission, un arrêté qui interdit aux pêcheurs britanniques naviguant dans les eaux adjacentes à la côte écossaise dans une limite de six milles à partir des lignes de base de détenir des filets maillant en monofilament.

* Langue originale: l'italien.
1 — JO L 24, p. 14.

Cela aux fins d'assurer le respect de l'interdiction de pêche du saumon dans les eaux côtières écossaises prévue par un arrêté précédent.

Les autorités compétentes avaient en effet constaté, ainsi que cela résulte des observations écrites présentées par le gouvernement britannique, que malgré l'interdiction existante la pêche illégale du saumon dans les eaux écossaises était très largement pratiquée, notamment par des bateaux britanniques qui utilisaient ce type de filet, ce qui constitue une menace pour la pêche traditionnelle du saumon et un grave préjudice pour l'économie locale.

4. Les faits qui sont à l'origine du présent litige peuvent être aisément résumés.

Le 20 septembre 1986, à la suite d'une inspection effectuée dans les eaux adjacentes à la côte écossaise à bord d'un bateau de pêche appartenant à M. Marshall, ressortissant britannique résidant en Écosse, ce dernier s'est vu reprocher la détention illégale à bord d'un filet maillant en monofilament.

Poursuivi devant la Sheriff Court à Stranraer, M. Marshall a excipé en particulier de l'illégalité de l'arrêté qui, à son avis, établissait une discrimination entre des pêcheurs écossais et d'autres pêcheurs de la Communauté ainsi qu'entre les premiers et les autres pêcheurs britanniques qui opèrent à partir de ports situés en dehors des eaux faisant l'objet de l'interdiction.

Seuls les pêcheurs britanniques qui opèrent à partir de ports écossais se trouvent en effet dans l'impossibilité d'utiliser ce type de filet même là où l'utilisation serait autorisée, puisque cela impliquerait nécessairement le franchissement des eaux côtières avec les filets à bord.

Le Sheriff de Stranraer, accueillant la thèse de M. Marshall, l'a relaxé.

5. Sur appel du ministère public, l'affaire a été portée devant la High Court of Justiciary, qui a décidé de surseoir à statuer et de déférer à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

1) Les dispositions de l'article 7 ou de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, ou toute autre disposition du droit communautaire, font-elles obstacle à ce qu'un État membre adopte, avec l'approbation préalable et valide de la Commission, une mesure interdisant le transport d'un filet de pêche d'un type et d'une facture spécifiques — dont l'usage n'est par ailleurs pas prohibé sous l'empire du droit communautaire — à bord d'un navire de pêche immatriculé dans cet État membre, pendant que ce navire se trouve à l'intérieur d'une zone des eaux littorales de cet État membre adjacente à une partie de ses côtes; et dans l'affirmative, dans quelles conditions?

2) a) L'article 19 du règlement (CEE) n° 171/83 du Conseil est-il valide sous l'angle du droit communautaire?

   b) Dans l'affirmative, une mesure telle que celle décrite à la question précédente relève-t-elle à proprement parler du domaine de l'article 19?

6. Nous examinerons en premier lieu la question relative à la validité de l'article 19 du règlement en question.

Nous noterons au préalable qu'il n'apparaît pas tout à fait clairement sur quelle base se fondent les prétendus doutes sur la conformité au droit communautaire de la disposition précitée.

Selon les affirmations de M. Marshall devant le juge a quo, la disposition serait invalide en ce qu'elle autoriserait en fait les États membres à adopter des mesures relatives à la politique commune de la pêche incompatibles avec les principes fondamentaux du traité.

Toutefois, le même M. Marshall, qui n'a pas présenté d'observations écrites au cours de cette procédure, a soutenu à l'audience qu'il prétendait contester non pas la validité de l'article 19 du règlement en cause, mais uniquement la conformité de l'arrêté britannique au droit communautaire.

En tout état de cause, nous émettrons, sur un plan général, et aux fins de répondre à la question posée par le juge de renvoi, les observations suivantes.

7. Comme nous l'avons dit, l'article 19 du règlement n° 171/83 autorise les États membres à prendre des mesures tendant à la conservation et à la gestion des stocks strictement locaux ou à fixer les conditions et les modalités — de caractère local et applicables uniquement aux pêcheurs nationaux — visant à limiter les prises.

Cela, bien entendu, à condition qu'il s'agisse de mesures compatibles avec le droit communautaire, conformes à la politique commune de la pêche et ayant obtenu l'accord de la Commission.

8. Comme le Conseil l'a relevé à juste titre dans ses observations écrites, on se trouve dans le cas d'espèce en présence d'une situation dans laquelle la Communauté, bien que disposant en principe d'une compétence législative, a décidé d'accorder, dans des limites déterminées et sous certaines conditions, aux États membres la possibilité d'arrêter, sur une base locale, des mesures plus rigoureuses dictées par des situations spécifiques.

Cette conception paraît tout à fait conforme au raisonnement suivi par la Cour dans l'affaire 804/79 [2], selon lequel, même si la compétence pour prendre, dans le cadre de la politique commune de la pêche, les mesures destinées à la conservation des ressources maritimes appartient pleinement et définitivement à la Communauté, les États membres ne sont cependant pas mis dans l'impossibilité complète de modifier les mesures de conservation existantes, en fonction de l'évolution des données de nature biologique et technique pertinentes en la matière, à condition que ces mesures, de portée limitée, ne comportent pas une nouvelle politique de conservation de la part d'un État membre.

Il est également utile de rappeler que, dans le même arrêt, la Cour a relevé que le procédé de coopération entre les États membres et la Commission dans le secteur en question est confirmé par une pratique

2 — Arrêt du 5 mai 1981, Commission/Royaume-Uni, points 17 et 22 (Rec. p. 1045).

largement suivie, en ce que la Commission a pris position dans le passé sur de telles mesures nationales de conservation qui lui avaient été notifiées par les divers États membres intéressés, en formulant, le cas échéant, des réserves ou des conditions (point 32).

9. Une délégation de pouvoirs normatifs, comme elle s'est vérifiée en l'espèce, paraît, au demeurant, plus compréhensible encore si l'on considère que la reproduction des différentes espèces peut présenter des caractéristiques considérablement différentes d'une zone biologique à l'autre et que, en outre, les réserves de poisson ne représentent pas un patrimoine inépuisable.

En effet, comme la Cour elle-même a eu l'occasion de le rappeler, les mesures tendant à la conservation des ressources de la mer, tout en restreignant la « production » à court terme, visent à éviter qu'elles ne marquent un recul dans le futur, et, en outre, faute de mesures visant à assurer l'emploi optimal des facteurs de production, certaines ressources de la mer s'épuiseraient rapidement [3].

10. Quant ensuite à l'hypothèse selon laquelle les mesures nationales adoptées peuvent avoir pour effet de soumettre les pêcheurs qui opèrent sur des bateaux soumis à la juridiction de cet État à des mesures plus rigoureuses par rapport à celles qui s'appliquent aux pêcheurs qui opèrent sur des bateaux soumis à la juridiction des autres États membres, il suffit d'observer que, comme la Cour l'a affirmé à plusieurs reprises, le fait pour un État membre d'appliquer des dispositions plus rigoureuses que celles appliquées dans la même matière par d'autres États membres ne constitue pas une violation du principe de non-discrimination imposé par l'article 7 du traité, dès lors que les dispositions dont il s'agit, par ailleurs conformes au droit communautaire, sont appliquées de manière égale à toute personne relevant de la juridiction dudit État [4].

11. Les considérations qui précèdent nous conduisent donc à estimer que l'examen de la question déférée à la Cour n'a mis en lumière aucun élément permettant de douter de la validité de l'article 19 du règlement n° 171/83.

12. Dans la question sous 1), la High Court of Justiciary interroge la Cour sur le point de savoir si les dispositions de l'article 7 ou de l'article 40, paragraphe 3, du traité, ou toute autre disposition du droit communautaire, s'opposent à ce qu'un État membre adopte, avec l'approbation préalable et valide de la Commission, une mesure comme celle que nous avons précédemment décrite et, dans l'affirmative, dans quelles conditions.

13. Avant d'examiner le fond de la question, il nous paraît nécessaire d'apporter quelques précisions relatives à la nature même de l'acte en question.

A cet égard, il est utile de souligner qu'en l'espèce on se trouve en réalité en présence d'une procédure complexe constituée, d'une part, par les mesures nationales, d'autre part, par la nécessaire décision d'« approbation » de la Commission.

3 — Arrêt du 14 juillet 1976, Kramer, point 58 (3/76, 4/76 et 6/76, Rec. p. 1279), et arrêt du 16 juin 1987, Romkes, point 22 (46/86, Rec. p. 2681).

4 — Arrêt du 19 janvier 1988, Pesca Valentia, point 18 (223/86, Rec. p. 83), et arrêt du 3 juillet 1979, Van Dam, point 10 (185/78 à 204/78, Rec. p. 2345).

Il s'agit donc de mesures nationales qui sont, permettez-nous l'expression, en quelque sorte « communautarisées ».

Cela est confirmé par le fait que, faute d'accord de la Commission, les États membres ne peuvent pas adopter d'une manière autonome les mesures prévues par l'article 19, paragraphes 1 et 2, mais il y a lieu de recourir à la procédure du comité de gestion prévue à l'article 14 du règlement (CEE) n° 170/83 (voir article 19, paragraphe 4, du règlement n° 171/83).

Il s'ensuit, par ailleurs, que l'éventuelle constatation de non-conformité des mesures nationales par rapport au droit communautaire comporte implicitement, mais nécessairement, une appréciation de la légalité de la décision même par laquelle la Commission a donné son accord à l'adoption des mesures.

14. Cela dit, nous en venons au fond de la question soumise à la Cour.

En ce qui concerne la conformité des mesures litigieuses par rapport à l'article 7 du traité, nous estimons avoir déjà fourni une réponse (voir point 10).

15. Il se révèle, en revanche, plus délicat de se prononcer sur l'arrêté à la lumière de l'article 40, paragraphe 3, du traité selon lequel l'organisation des marchés agricoles doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté.

Pour ce qui est du champ d'application de la disposition, rappelons que, selon la jurisprudence de la Cour, l'article 40, paragraphe 3, du traité constitue une limite précise non seulement pour les mesures relatives à l'organisation commune des marchés agricoles adoptées par les institutions communautaires, mais également pour les États membres lorsque ceux-ci adoptent des mesures relatives à l'organisation commune des marchés agricoles en application d'un règlement communautaire; la disposition précitée est donc pertinente également par rapport à une mesure nationale comme l'arrêté britannique [5].

Quant, ensuite, au contenu de l'article 40, paragraphe 3, il est de jurisprudence constante que l'interdiction de discrimination qui y est énoncée n'est que l'expression spécifique du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire. Comme on le sait, ce principe s'oppose à ce que des situations comparables soient traitées de manière différente, à moins que la différenciation ne soit objectivement justifiée [6].

16. La Cour a, en outre, eu l'occasion de préciser qu'une différenciation de traitement ne saurait être considérée comme constituant une discrimination interdite par l'article 40, paragraphe 3, du traité que si elle apparaît arbitraire, c'est-à-dire dépourvue de justification suffisante et non fondée sur des critères de nature objective [7].

Disons d'emblée que, à la lumière de cette jurisprudence, il ne nous semble pas que l'interdiction litigieuse, bien qu'elle pèse en

5 — Arrêt du 26 avril 1988, Apesco, point 23 (207/86, Rec. p. 2151), et arrêt du 25 novembre 1986, Klensch, point 8 (201/85 et 202/85, Rec. p. 3477).

6 — Arrêt du 17 mai 1988, Erpelding, point 29 (84/87, Rec. p. 2647); arrêt Klensch, précité, point 9; arrêt du 19 octobre 1977, Ruckdeschel, point 7 (117/76, Rec. p. 1753); arrêt du 19 octobre 1977, Moulins Pont-à-Mousson, point 16 (124/76 et 20/77, Rec. p. 1795).

7 — Arrêt du 15 septembre 1982, Kind, point 22 (106/81, Rec. p. 2885), et arrêt du 13 juin 1978, Denkavit, point 15 (139/77, Rec. p. 1317).

fait d'une manière particulière sur les pêcheurs opérant sur des bateaux britanniques qui appareillent des ports écossais, puisse vraiment être qualifiée de discriminatoire.

Il y a lieu, en effet, de rappeler que l'arrêté en cause constitue une mesure accessoire typique adoptée aux fins d'assurer le respect de l'interdiction de pêche du saumon le long des côtes écossaises.

Or, il n'apparaît pas qu'au cours de la présente procédure on ait mis en doute la légalité de l'interdiction de pêche, ni en ce qui concerne le fond de la mesure ni au regard de sa localisation.

Il s'ensuit qu'une mesure accessoire, comme celle que nous venons de décrire, touche de par sa nature même, puisqu'elle vise les eaux côtières, plus fortement et dans une certaine mesure exclusivement les pêcheurs qui opèrent à partir des ports concernés par l'interdiction.

D'autre part, n'importe quelle interdiction localisée territorialement affecte d'une manière différente les divers opérateurs en fonction de leur localisation, mais la mesure ne peut pas pour autant, et dès lors que le champ d'application territorial de la disposition trouve une justification objective, être qualifiée de discriminatoire.

17. Le problème qui se pose pour une mesure de ce type est donc moins un problème de discrimination qu'un problème de proportionnalité.

Le principe de proportionnalité qui, à notre avis, s'impose aux États membres au même titre que le principe de non-discrimination, lorsqu'ils agissent comme « gestionnaires » de l'intérêt commun dans le cadre d'une organisation commune des marchés, exige, comme on le sait, que les mesures restrictives adoptées soient de nature à réaliser l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà des limites de ce qui est nécessaire au but poursuivi.

En application de ce principe, il semble clair qu'une interdiction comme celle que prévoit l'arrêté britannique apparaîtrait comme tout à fait légitime si certaines réserves de poisson étaient gravement menacées, s'il n'existait pas de possibilité raisonnable d'adopter des mesures alternatives tout aussi efficaces et si le sacrifice imposé aux pêcheurs ne devait pas se révéler excessif (en ce sens qu'ils n'auraient pas un intérêt effectif à utiliser ce type déterminé de filet).

18. Or, même si l'ordonnance de renvoi n'apporte guère d'éclaircissements quant à l'existence effective des circonstances indiquées, nous pensons que, à la lumière des éléments qui sont apparus au cours de la présente procédure, les considérations suivantes s'imposent.

D'abord, il apparaît comme incontesté que les filets maillant en monofilament constituent, en raison de leur facture, un instrument particulièrement efficace pour la pêche du saumon, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs la circonstance que l'Irlande également, qui est confrontée à des problèmes analogues, interdit l'utilisation de ce type de filet pour la pêche du saumon dans ses eaux.

En second lieu, on sait que le saumon a la caractéristique particulière de remonter les eaux des fleuves pour frayer, et il est donc nécessaire, pour garantir la survie de

l'espèce, qu'au moins un certain nombre d'exemplaires y parviennent et ne soient donc pas interceptés dans les eaux côtières.

19. Quant, ensuite, à la possibilité d'assurer le respect de l'interdiction de pêche au moyen d'une simple intensification des contrôles et, par conséquent, sans interdire la détention de ces filets, il faut avoir à l'esprit le fait qu'en raison de l'étendue même des côtes écossaises, d'ailleurs faiblement peuplées, il est objectivement difficile de vérifier si un bateau qui transporte un certain type de filets ne les utilise pas ensuite à des fins illicites.

D'autre part, une interdiction de pêche du saumon dans les eaux côtières écossaises au moyen des filets maillant en monofilament existait déjà depuis des décennies, mais, aux dires du gouvernement britannique, elle était peu respectée avant l'adoption, en 1986, de l'interdiction litigieuse de détention des filets.

20. En ce qui concerne enfin l'intérêt effectif à utiliser à des fins licites ce type de filet, le gouvernement britannique a affirmé qu'une enquête menée en 1985 par les autorités écossaises compétentes avait révélé que, par comparaison aux prises débarquées en cours d'année dans les ports écossais par des bateaux britanniques, représentant une valeur de 215 millions de UKL, la valeur des poissons capturés légalement dans la même période avec les filets en question et débarqués dans les mêmes ports, s'élevait à seulement 25 000 UKL.

M. Marshall, pour sa part, bien qu'ayant contesté ces chiffres à l'audience, n'a pas été en mesure en tout cas de fournir d'autres chiffres ni d'expliquer clairement les raisons de son désaccord.

21. A la lumière de ces considérations, il nous semble possible de conclure que l'examen de la question n'a pas mis en évidence des éléments laissant penser que la mesure en question est contraire en l'espèce au principe de proportionnalité.

22. Il est d'ailleurs évident que, si le juge de renvoi devait constater l'existence de circonstances différentes ou d'éléments nouveaux par rapport à ceux précédemment indiqués, il pourrait soumettre à nouveau la question à l'appréciation de la Cour, et, étant donné que les mesures adoptées dans le cadre de l'article 19 du règlement n° 171/83 sont en tout état de cause assorties d'une décision de la Commission qui en constate la conformité au droit communautaire, nous estimons même qu'il ne pourrait pas, en tout cas, ne pas les appliquer sans une intervention préalable de la Cour.

23. Pour ce qui est, par ailleurs, de l'éventuelle violation des droits fondamentaux, nous nous bornerons à rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, il est légitime de prévoir à l'égard du libre exercice du commerce, du travail et d'autres activités professionnelles des limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, dans la mesure où celles-ci ne portent pas atteinte à la substance de ces droits [8].

Or, dans le cas d'espèce, la mesure adoptée, appréhendée dans le contexte de l'organisation commune des marchés des produits de la pêche, apparaît comme pleinement justifiée par des objectifs d'intérêt général et n'est assurément pas de nature à porter

8 — Arrêt du 8 octobre 1986, Keller, point 8 (234/85, Rec. p. 2897), et arrêt du 14 mai 1974, Nold, point 14 (4/73, Rec. p. 491).

atteinte à la substance des droits des opérateurs économiques intéressés.

24. La dernière question que le juge de renvoi pose à la Cour vise à savoir si une telle mesure relève du champ d'application de l'article 19 du règlement n° 171/83.

A cet égard, nous observerons, en premier lieu, que la mesure en question, si elle s'inscrit dans le contexte plus large de la Communauté, revêt indubitablement, malgré l'étendue des eaux concernées, un caractère local.

En outre, le champ d'application de l'acte, relativement aux bateaux britanniques, ne nous paraît pas être en contradiction avec la référence faite par l'article 19 aux pêcheurs nationaux, dans la mesure où l'on doit entendre par ce terme les opérateurs qui sont en tout état de cause soumis à la juridiction de l'État en question.

Enfin, pour ce qui est de la prétendue motivation insuffisante de la décision par laquelle la Commission a autorisé l'adoption de ces mesures, nous nous contenterons de relever que, compte tenu de la nature de la mesure — en pratique une simple vérification du respect des conditions posées par l'article 19 —, une motivation même succincte, comme celle qui existe en l'espèce, peut être considérée comme appropriée.

25. A la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par la High Court of Justiciary:

« 1) L'examen de la question déférée à la Cour n'a mis en lumière aucun élément susceptible d'entacher la validité de l'article 19 du règlement (CEE) n° 171/83 du Conseil.

2) Le droit communautaire et notamment l'article 7 et l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE ne s'opposent pas à ce qu'un État membre adopte, avec l'approbation préalable et valide de la Commission, une mesure interdisant le transport d'un filet de pêche d'un type et d'une facture spécifiques, dont l'usage n'est par ailleurs pas prohibé sur la base de la législation communautaire, à bord d'un bateau de pêche immatriculé dans cet État membre, pendant que ce bateau se trouve à l'intérieur de la zone des eaux littorales de cet État membre, adjacente à une partie de ses côtes, à la condition que, comme cela apparaît dans le cas d'espèce à la lumière des éléments dont la Cour dispose, une telle mesure soit de nature à réaliser l'objectif poursuivi et n'aille pas au-delà des limites de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

3) Une mesure comme celle qui vient d'être décrite relève légitimement de celles qui sont visées à l'article 19 du règlement (CEE) n° 171/83 du Conseil. »