# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 23 mai 1996 *

## A — Introduction

1. La Cour a été saisie de la présente procédure préjudicielle par le Nederlandse Raad van State. La demande préjudicielle soulève des questions touchant à l'incidence d'actes communautaires intéressant, d'une part, la politique commune de la pêche et, d'autre part, les aides à la construction navale, sur les régimes communautaires d'aides inscrits aux articles 92 et 93 du traité CE.

2. La demanderesse dans la procédure au principal (IJssel-Vliet Combinatie BV) avait introduit, le 28 novembre 1988, une demande d'aide destinée à la construction d'un bateau de pêche (chalutier à pêche arrière/navire de transport de poissons) que les autorités, le Minister van Economische Zaken, partie défenderesse dans la procédure au principal, ont rejetée le 1er décembre 1989.

3. Le régime d'aides de l'État membre est fondé sur le Regeling generieke steun zeescheepsnieuwbouw 1988 [1] (règlement de 1988 sur l'aide sectorielle à la construction navale; ci-après le « règlement »). Aux termes de ce règlement, toute commande passée entre le 31 décembre 1987 et le 1er janvier 1991 peut bénéficier de subventions. Conformément à l'article 12, paragraphe 1, sous f), du règlement, la demande sera rejetée si l'octroi de la subvention méconnaît les obligations qui incombent à l'État en vertu du traité instituant les Communautés européennes. Conformément à son article 28, les décisions intervenues au titre du règlement l'ont été sous réserve de l'approbation de la Commission, laquelle a été donnée par lettre du 22 décembre 1988.

4. La demande d'aide litigieuse a été rejetée au motif que, du point de vue de la Commission, auquel les autorités s'estiment liées, compte tenu de la réduction de la capacité de la flotte de pêche, la construction d'un bateau de pêche ne peut bénéficier d'une aide que si celle-ci s'inscrit dans le programme d'orientation pluriannuel mis en place au titre du règlement (CEE) n° 4028/86 [2], relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture [3] (ci-après le « règlement pêche »), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dans les motifs de la décision de rejet, les autorités se fondent sur

* Langue originale: l'allemand.

1 — *Stcrt.* 1988, p. 215.

2 — Règlement du Conseil, du 18 décembre 1986 (JO L 376, p.7).

3 — Décision de la Commission, du 11 décembre 1987, relative au programme d'orientation pluriannuel de la flotte de pêche (1987-1991) présenté par les Pays-Bas conformément au règlement (CEE) n° 4028/86 (JO 1988, L 62, p. 28).

la lettre de la Commission, du 22 décembre 1988, par laquelle elle a approuvé le règlement en rappelant que les aides à la construction des bateaux de pêche doivent respecter les « lignes directrices pour l'examen des aides nationales dans le secteur de la pêche » [4] ainsi que toutes les prescriptions qu'elle avait formulées dans sa circulaire du 26 mai 1988 sur les aides nationales au secteur de la pêche et à la construction navale [5].

5. Dans sa demande de décision préjudicielle, la *juridiction de renvoi* expose que, en appréciant la compatibilité avec la réglementation communautaire d'une mesure d'aide en faveur de la construction d'un bateau destiné à pêcher dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres de la Communauté par référence « à des critères qui sont empruntés non seulement à la politique de la concurrence mais aussi à la politique commune de la pêche », la Commission exerce les compétences que l'article 93, paragraphe 1, du traité lui confère. La Commission a précisé ces critères dans les lignes directrices. La juridiction de renvoi estime dès lors qu'il est nécessaire de clarifier la base sur laquelle la Commission fonde sa compétence pour établir ces lignes directrices et les effets juridiques qu'elles produisent.

La juridiction de renvoi examine les arguments qui militent en faveur de la compétence de la Commission pour établir des règles d'interprétation qui gouvernent obligatoirement l'appréciation des mesures d'aides nationales et ceux qui la récusent. S'y oppose la circonstance que le Conseil n'a pas expressément habilité la Commission à apprécier la compatibilité des aides d'État avec la réglementation communautaire en ne s'en tenant pas à des éléments relevant exclusivement de la politique de la concurrence mais en prenant également en compte des considérations inspirées de la politique commune de la pêche. Aux termes de l'article 42 du traité, la politique de la pêche relève de la compétence exclusive du Conseil.

Plaide en revanche en faveur de la compétence de la Commission la circonstance qu'il n'est pas exclu que l'octroi d'aides à la construction d'un bateau de pêche destiné à la flotte de la Communauté puisse être considéré comme étant une mesure d'aide destinée à faciliter le développement de certaines activités au sens de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité CE, que la Commission peut considérer comme compatible avec le marché commun dans certaines circonstances. On peut concevoir que, dans ce contexte, même sans y être expressément habilitée, la Commission puisse prendre en compte des considérations inspirées de la politique commune de la pêche tant pour apprécier un cas particulier que pour établir des lignes directrices générales.

Si l'on peut considérer que le Commission a compétence pour établir les lignes directrices, on se demande alors si un État membre est tenu de s'y référer et, le cas échéant, sur quelle base, lorsqu'il statue sur une demande d'aide. La juridiction de renvoi considère que l'article 5 du traité offre sur ce point une base

4 — JO 1988, C 313, p. 21.

5 — Circulaire de la Commission n° SG(88) D/6181.

juridique adéquate. Elle soumet les questions suivantes à la Cour à titre préjudiciel:

« 1) Au vu des dispositions combinées de l'article 42 du traité instituant la Communauté économique européenne et de l'article 49 du règlement (CEE) n° 4028/86 du Conseil, du 18 décembre 1986, relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture, *la Commission* des Communautés européennes, *exerçant le pouvoir* d'examiner les régimes d'aide existant dans les États membres *que lui confère l'article 93* du traité instituant la Communauté européenne, *peut-elle, en vue de coordonner le règlement (CEE) n° 4028/86* précité *et la directive 87/167/CEE* du Conseil, du 26 janvier 1987, concernant les aides à la construction navale, *élaborer, publier et utiliser comme principes, dans l'appréciation des régimes d'aide nationaux, des lignes directrices pour l'examen des aides nationales octroyées dans le secteur de la pêche (88/C-313/09) qui appliquent, outre des critères relevant exclusivement de la politique de la concurrence, des critères empruntés à la politique commune de la pêche, si le Conseil ne l'a pas explicitement habilitée à cet effet* [6]?

2) Si la première question appelle une réponse affirmative:

Les États membres sont-ils tenus d'appliquer les lignes directrices précitées lorsqu'ils adoptent une décision à l'égard d'une demande d'aide pour la construction d'un bateau destiné à la pêche? dans l'affirmative, sur quelle base juridique repose cette affirmation?

Cette obligation s'applique-t-elle uniquement lorsque le bateau concerné est destiné, en tout ou en partie, à la pêche dans les eaux qui relèvent de la souveraineté ou de la juridiction des États membres de la Communauté économique européenne ou dans les eaux visées par la politique extérieure de la pêche? »

6. La demanderesse dans la procédure au principal, les gouvernements néerlandais et français ainsi que la Commission ont présenté des observations. Il nous appartiendra de revenir sur leur position dans la partie consacrée à l'appréciation en droit.

**B — Appréciation**

7. Pour répondre aux questions préjudicielles, il convient tout d'abord d'examiner, dans le cadre de la première question, si la Commission a compétence pour adopter des « lignes directrices pour l'examen des aides nationales dans le secteur de la pêche » et, ensuite, si leurs termes se concilient avec le

6 — Mis en italiques par l'auteur des présentes conclusions.

droit communautaire, avant d'en vérifier, dans le cadre de la seconde question, les éventuels effets obligatoires et la portée.

8. Il faut au préalable aborder le moyen que la partie demanderesse a avancé au cours de la procédure orale et consistant à dire que l'aide litigieuse serait dans le fond une aide qui n'est pas destinée à la pêche mais purement et simplement à la construction navale. Le but et la nature de l'aide seraient de rendre le chantier naval européen, partie demanderesse, compétitif sur le plan international. Quand le marché a été passé, le chantier naval était effectivement en concurrence avec un chantier naval norvégien. L'aide n'aurait pas non plus bénéficié au maître de l'ouvrage — par exemple sous la forme d'un abattement. Le maître de l'ouvrage ne tirerait aucun avantage de l'aide, si aide il y a.

9. Aux termes de la directive concernant les aides à la construction navale ainsi que du règlement néerlandais sur l'aide sectorielle à la construction navale, les aides visent incontestablement à soutenir les chantiers navals européens et à leur permettre de faire face à la concurrence sur le marché international [7]. Nous doutons néanmoins que le maître de l'ouvrage potentiel ne tirera en aucune manière avantage de l'aide éventuellement accordée au chantier naval. Même si aucun abattement n'est garanti ou convenu, les répercussions que l'aide produira sur les paramètres économiques de base du chantier naval auront très vraisemblablement une incidence sur les termes du contrat. Si l'on part de l'idée que l'aide place tout d'abord le chantier naval dans une position compétitive, cela veut dire qu'elle lui permet d'offrir un bateau neuf à des conditions intéressantes pour le maître de l'ouvrage potentiel et qui sont probablement décisives pour emporter le marché. Même si l'aide n'est pas directement répercutée au maître de l'ouvrage, on peut cependant supposer, à notre avis, qu'elle lui revient en tout état de cause indirectement dès lors que le chantier a pu lui faire l'offre économiquement la plus intéressante. On ne recherche pas le bénéficiaire d'une mesure d'aide étatique en se contentant de se tourner vers celui qui perçoit directement la subvention mais en prenant en compte les effets que la subvention produit au-delà de ce cadre [8].

10. Abstraction faite de la mesure — tangible — dans laquelle on estimera que l'aide soutient le maître de l'ouvrage potentiel, les appréciations que comporte l'acte juridique qui sous-tend la présente affaire nous permettent d'analyser l'aide comme étant une mesure d'encouragement du produit « bateau de pêche ». Cette analyse part du constat qu'il existe différents types d'aides [9]. Dans la directive 87/167, le législateur communautaire a mis l'accent sur les aides à la

7 — Comparer le deuxième considérant de la directive 87/167/CEE du Conseil, du 26 janvier 1987, concernant les aides à la construction navale (JO L 69, p. 55; ci-après également la « sixième directive »).

8 — Comparer dans ce sens les conclusions que nous avons présentées le 7 juin 1988 dans l'affaire France/Commission (arrêt du 13 juillet 1988, 102/87, Rec. p. 4067, à la p. 4075, point 22) ainsi que les conclusions présentées par l'avocat-général M. Jacobs, le 7 mai 1996, dans l'affaire France/Commission (C-241/94, Rec. p. I-4551, points 51 et suiv.).

9 — Comparer le septième considérant et les articles 4, 5, 6, 7 et 8 de la directive 87/167.

production [10]. Aux termes de cette directive, les aides à la production liées au contrat ne peuvent pas être accordées ni sollicitées pour construire n'importe quel bateau, mais uniquement pour construire ceux qui sont énumérés à l'article 1[er], sous a), de la directive au rang desquels figurent les bateaux de pêche d'au moins 100 tonnes brutes [11]. On dégagera de cette énumération une appréciation très nette portée sur les activités susceptibles d'être soutenues. A notre avis, on peut aussi en conclure que, dans les aides à la production liées au contrat, le produit à réaliser bénéficie d'un soutien. Au-delà du soutien directement apporté au chantier naval, on encourage la construction d'un bateau déterminé qui ne pourra bénéficier d'une aide que s'il satisfait à des critères déterminés préalablement établis.

11. Il convient donc de rejeter l'argument de la demanderesse selon lequel l'aide litigieuse bénéficie exclusivement au chantier naval qui l'a sollicitée sans pouvoir en aucun cas être considérée comme étant une aide en faveur du secteur de la pêche.

I — *Sur la réponse à la première question*

Les parties ont adopté des positions différentes sur la réponse à donner aux questions posées.

12. La *demanderesse* estime que la première question vise à savoir si la Commission peut, lorsqu'elle apprécie la compatibilité avec le marché commun d'une aide à la construction d'un bateau de pêche, s'écarter des critères énoncés dans la sixième directive concernant les aides à la construction navale [12] en se fondant, par la voie de lignes directrices, sur des considérations inspirées de la politique de la pêche. D'après elle, la question comprise de la sorte appelle une réponse négative.

La demanderesse considère que la Commission ne peut pas soumettre la compatibilité d'une aide avec le marché commun à d'autres critères que ceux qui sont inscrits dans la sixième directive du Conseil concernant les aides à la construction navale. Selon elle, la sixième directive dispose qu'une aide peut être considérée comme étant compatible avec le marché commun pourvu qu'elle satisfasse aux conditions y énoncées [article 1[er], sous d), deuxième alinéa]. Une aide à la construction navale peut être accordée si le plafond visé à l'article 4, paragraphe 1, de la directive n'est pas dépassé. Elle poursuit en ajoutant que la directive ne fait aucune allusion à la politique de la pêche.

La demanderesse invoque l'arrêt que la Cour a rendu dans l'affaire Belgique/Commission [13] en voulant conclure a contrario de ses motifs qu'une aide à la construction navale ne dépassant pas le plafond serait ipso facto compatible avec le marché

10 — Comparer le septième considérant et l'article 4 de la directive 87/167.

11 — Le tonnage brut est également désigné, notamment à l'annexe, par le sigle TB.

12 — Voir la directive 87/167.

13 — Arrêt du 18 mai 1993 (C-356/90 et C-180/91, Rec. p. I-2323, points 30 à 33).

commun. D'après elle, la sixième directive — contrairement aux directives antérieures — ne permet pas à la Commission de pousser son examen plus avant.

Si la Commission devait malgré tout conserver un certain pouvoir d'appréciation, la demanderesse, tout en ne partageant pas cette dernière analyse, estime alors qu'aucune considération intéressant la politique de la pêche ne pourrait toutefois entrer en ligne de compte dans cette appréciation. Lorsque l'article 49 du règlement pêche [14] renvoie intégralement aux articles 92 et 93 du traité, cela signifie que seules des considérations intéressant exclusivement la politique de la concurrence peuvent entrer en ligne de compte dans l'examen fait au titre de cette disposition. Ces appréciations faites sous l'angle de la politique de la concurrence auraient à leur tour été précisées par le Conseil dans la sixième directive, conformément à l'article 92, paragraphe 3, sous d) du traité CEE. Au reste, la Commission ne pourrait pas soumettre à un nouvel examen effectué au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous c), une aide conforme à la sixième directive qui est fondée à son tour sur l'article 92, paragraphe 3, sous d) [dans la version actuelle du traité CE, article 92, paragraphe 3, sous e)] . La demanderesse estime dès lors que, en portant l'appréciation reprise dans les lignes directrices, la Commission a outrepassé ses compétences.

13. Le *gouvernement néerlandais* soutient que la Commission a parfaitement compétence pour arrêter les lignes directrices. Cette compétence découle, d'une part, des très larges pouvoirs de la Commission dans le domaine de la concurrence et, d'autre part, de la nature des directives qui visent à indiquer aux États membres la politique que la Commission mène dans le domaine des aides au secteur de la pêche. Il estime important de pouvoir retenir que la teneur des lignes directrices était aussi conforme au règlement pêche et à la sixième directive relative aux aides à la construction navale.

Le gouvernement néerlandais se prononce de manière très circonstanciée sur le sens et l'utilité des lignes directrices qui, tout en n'étant certes pas obligatoires en elles-mêmes, pouvaient néanmoins parfaitement produire des effets obligatoires dans le contexte de l'époque. S'agissant des pouvoirs de la Commission, le gouvernement néerlandais indique qu'elle a pour mission de veiller à la cohérence de la politique communautaire en général. Ainsi, selon lui, dans sa politique d'aides, elle est tenue de se conformer aux termes du règlement et de la directive concernés. Il en conclut qu'il ne faisait aucun doute que la Commission avait compétence pour adopter les lignes directrices.

14. Le *gouvernement français* porte plus particulièrement son attention sur la portée et l'effet juridique des lignes directrices ou d'autres mesures analogues de la Commission qui intéressent une problématique dont l'importance déborde le présent cas d'espèce. Le gouvernement français estime que les

14 — Règlement n° 4028/86.

lignes directrices, les encadrements, les communications ou les lettres aux États membres sont la voie adéquate pour indiquer aux États membres comment elle entend exercer le très large pouvoir d'appréciation qu'elle a en matière d'aides d'État. Selon lui, il est de bonne administration de faire connaître aux États membres les aides qui sont susceptibles d'être déclarées compatibles avec le marché commun.

Dans l'esprit du gouvernement français, la Commission peut ainsi recourir à des textes pour interpréter les dispositions applicables en matière d'aides d'État ou pour proposer aux États membres « des mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché commun ». En revanche, faute de pouvoir recevoir une base juridique précise comme les articles 92 à 94 du traité, ces textes ne sauraient en aucun cas être obligatoires. Ainsi, lorsque la Commission a approuvé un régime d'aides, l'encadrement communautaire qui serait adopté ne saurait remettre en cause la régularité d'aides conformes au régime général et aboutir à les considérer dans certaines circonstances comme étant des aides nouvelles. Si un État membre ne se conforme pas à la mesure proposée, la Commission peut au besoin ouvrir la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité pour y soumettre le régime général.

Le gouvernement français soutient que, dans le cas d'espèce à trancher, la Commission est allée au-delà de son pouvoir d'interprétation dès lors que les deux lettres de la Commission des 30 mars et 26 mai 1988 sont susceptibles de modifier l'acte que le Conseil a arrêté à l'égard des aides à la construction navale. En fait, selon lui, la sixième directive admet une aide de la nature de celle qui fait l'objet du présent litige et le règlement pêche ne l'exclut pas.

Au reste, la directive concernant les aides à la construction navale a été adoptée après le règlement pêche. La septième directive 90/684/CEE du Conseil, du 21 décembre 1990, concernant les aides à la construction navale (JO L 380, p.27) étend elle aussi, comme par le passé, son champ d'application aux bateaux de pêche. Si la Commission avait estimé que les deux actes du Conseil qui nous intéressent étaient incompatibles, elle aurait alors dû soumettre au Conseil une proposition de modification de la directive. En tout état de cause, la Commission n'a pas pu adopter des lignes directrices dont les termes s'écartent de la directive.

15. La *Commission* soutient que les pouvoirs d'appréciation que lui confèrent les articles 92 à 94 du traité — qui au reste ont été déclarés applicables dans les différents règlements relatifs aux structures du secteur de la pêche [15] — lui permettent de prendre en compte des critères empruntés à la politique commune de la pêche même sans habilitation expresse.

15 — Règlement (CEE) n° 2908/83 du Conseil, du 4 octobre 1983, concernant une action commune de restructuration, de modernisation et de développement du secteur de la pêche et de développement du secteur de l'aquaculture (JO L 290, p. 1); règlement (CE) n° 3699/93 du Conseil, du 21 décembre 1993, définissant les critères et conditions des interventions communautaires à finalité structurelle dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ainsi que de la transformation et de la commercialisation de leurs produits (JO L 346, p. 1).

Elle fonde cette faculté tout d'abord sur les liens qui unissent les articles 39 et 42 aux articles 92 à 94 du traité. Dans la mesure où les règles de la concurrence ont été déclarées applicables à un secteur de la politique agricole, les objectifs énoncés à l'article 39 peuvent également être pris en considération dans l'application de dispositions en matière de concurrence. Cette analyse trouve selon elle un appui dans la jurisprudence de la Cour [16] qui a reconnu la primauté des objectifs de la politique agricole commune sur ceux de la politique de la concurrence.

La Commission fonde par ailleurs directement sur les articles 92 et 93 du traité sa faculté de prendre en considération les objectifs de la politique agricole commune lorsqu'elle surveille les aides. Selon elle, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle apprécie la compatibilité d'aides d'État avec le marché commun au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous c). Elle estime avoir établi les lignes directrices en usant de ce pouvoir d'appréciation. En arrêtant le règlement pêche, le Conseil a précisé la notion d'« intérêt commun » qui apparaît à l'article 92, paragraphe 3, sous c). Depuis 1988, la Commission a exercé son pouvoir d'appréciation en déclarant compatibles avec le marché commun les seules aides à la construction des bateaux de pêche qui s'inscrivent dans un programme pluriannuel au sens du règlement pêche. Même si ces aides ne consistaient qu'en une participation financière d'un État membre, elle leur a également appliqué le plafond d'aides visant les concours communautaires. En exerçant son pouvoir d'appréciation, elle a pu évaluer les liens réciproques entre le règlement n° 4028/86 et la directive 87/167. Le domaine des aides à la construction des bateaux de pêche n'occupe au reste qu'une place très limitée dans les lignes directrices qui ont eu également pour objet un ensemble d'autres aides d'État en faveur du secteur de la pêche. Selon elle, en ce qui concerne les aides à la construction des bateaux de pêche, le règlement n° 4028/86 est une lex specialis par rapport à la directive 87/167.

Après avoir établi, par les motifs exposés ci-dessus, qu'elle est fondée à surveiller les aides en prenant en compte des objectifs de la politique de la pêche, la Commission se prononce sur la réponse à apporter à la première question en abordant de manière distincte sa compétence pour adopter des lignes directrices. Celles-ci ont d'après elle un double objectif. Elles constituent tout d'abord des « mesures utiles » au sens de l'article 93, paragraphe 1, et procèdent ensuite de l'exercice concret de son pouvoir d'appréciation au titre de l'article 92, paragraphe 3. D'après elle, son habilitation à adopter des lignes directrices de cet ordre trouve un appui dans la jurisprudence de la Cour [17].

16. Dans la surveillance des aides, la Commission a en principe un large pouvoir d'appréciation. Cela apparaît particulièrement clairement lorsqu'elle apprécie les aides qui *peuvent* être considérées comme compatibles avec le marché commun au sens de

16 — Arrêts du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973), et du 26 juin 1979, Pigs and Bacon/Commission (177/78, Rec. p. 2161).

17 — Arrêts du 24 février 1987, Deufil/Commission (310/85, Rec. p. 901), et du 24 mars 1993, CIRFS e. a. /Commission (C-313/90, Rec. p. I-1125).

l'article 92, paragraphe 3. L'article 92, paragraphe 3, sous c), trace à cet égard le cadre le plus important dans lequel l'autorisation peut intervenir, en visant les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Tant le contrôle des aides existantes, au titre de l'article 93, paragraphes 1 et 2, que l'examen des nouvelles aides, au titre de l'article 93, paragraphe 3, s'opèrent dans un large pouvoir d'appréciation. Le large pouvoir d'appréciation a pour corollaire un large pouvoir de décider d'autoriser ou de refuser les aides que les États membres se proposent d'accorder. Ainsi, conformément à l'article 93, paragraphe 3, l'État membre ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que la Commission n'ait rendu une décision finale.

17. Il est dès lors conforme au principe de bonne administration que la Commission adopte et publie des lignes directrices dans lesquelles elle indique la manière dont elle envisage d'exercer son pouvoir d'appréciation dans la surveillance des aides. L'adoption de lignes directrices rejoint également l'intérêt bien compris des États membres qui sont ainsi en mesure de prendre en compte la position de la Commission dans leur politique d'aides et de prévenir de la sorte d'éventuels conflits. La Cour a admis par le passé les lignes directrices ou les encadrements ayant la teneur et la finalité décrites [18].

18. La teneur des lignes directrices doit être examinée dans le contexte des différentes réglementations dans lesquelles elles s'inscrivent. Il faut en principe les considérer comme étant admissibles lorsqu'elles ne heurtent pas le traité ou des actes communautaires obligatoires. Les lignes directrices qui intéressent le présent litige s'intitulent « Lignes directrices pour l'examen des aides nationales dans le secteur de la pêche ». A l'égard de la période qui intéresse la décision, l'acte communautaire de base relatif aux aides dans le secteur de la pêche était le règlement n° 4028/86 du Conseil, du 18 décembre 1986. Ce règlement pêche est expressément mentionné dans le préambule des lignes directrices. Une caractéristique essentielle des aides admises par le règlement est qu'elles doivent s'inscrire dans un « programme d'orientation pluriannuel » [19], qu'il appartient aux États membres d'établir et qui doit être approuvé par la Commission.

19. La directive concernant les aides à la construction navale [20] que le Conseil n'a arrêtée que peu de temps après, le 26 janvier 1987, l'a été sur la base de l'article 92, paragraphe 3, sous d) [21], et de l'article 113. Les aides visées dans la directive relèvent donc des « autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission » [22], qui *peuvent* être considérées comme compatibles avec le marché commun. La directive a dès lors pour objet de ranger une catégorie d'aides d'État parmi les aides

18 — Comparer l'arrêt Deufil/Commission, cité à la note 17, « code d'aides »; l'arrêt CIRFS c. a. /Commission, cité à la note 17, « discipline d'aides »; l'arrêt du 29 juin 1995, Espagne/Commission (C-135/93, Rec. p. I-1651, « encadrement communautaire des aides d'État »).

19 — Comparer l'article 2, paragraphe 2, du règlement.

20 — Directive 87/167, laquelle avait été adoptée dès le 22 décembre 1986; comparer le *Bulletin des Communautés européennes* n° 12, 1986, p. 72 et 153.

21 — Devenu dans l'intervalle sous c).

22 — Comparer l'article 92, paragraphe 3, sous d) ou sous c), du traité.

susceptibles d'être autorisées. En revanche, la directive n'a pas pour effet de rendre *directement* licites certaines aides d'État puisque leur licéité est tributaire d'autres mesures des États membres qui doivent à leur tour être autorisées par la Commission [23].

20. Le champ d'application et la finalité du règlement pêche, d'une part, et de la directive concernant les aides à la construction navale, d'autre part, sont distincts. Néanmoins, les matières couvertes se recoupent à l'endroit des aides en faveur de la construction de certains bateaux de pêche [24] destinés à la flotte de pêche de la Communauté [25]. Il est dès lors nécessaire de clarifier le cumul que les dispositions présentent, tant sur le fond qu'à l'égard des conséquences financières.

21. Il faut d'abord partir du fait que la directive concernant les aides à la construction navale a été arrêtée *après* le règlement pêche, ce que la demanderesse relève expressément. Nous estimons néanmoins que l'on ne peut pas tirer de la chronologie dans laquelle les actes communautaires en question ont été adoptés un argument qui justifierait de soumettre l'un des actes à l'autre, ce qui apparaît invraisemblable quand on sait qu'ils ont été adoptés dans un court intervalle de temps. Alors que le règlement pêche a été arrêté au Conseil le 18 décembre 1986, celui-ci n'a adopté la sixième directive concernant les aides à la construction navale que six jours plus tard, le 22 décembre 1986 [26]. De surcroît, on ne peut pas dégager des considérants de la directive ni de sa partie normative qu'elle ait voulu abroger quelque disposition que ce soit du règlement pêche.

22. Si l'on examine les actes que sont le règlement et la directive, au regard d'une éventuelle hiérarchie qui serait fondée sur leur nature, on remarquera que, conformément à l'article 189 du traité, le règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre, alors que la directive lie certes tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre mais doit en principe être transposée en droit interne pour produire des effets additionnels. Il ressort de cette considération d'ordre général que, sur le plan des effets juridiques, le règlement a primauté sur la directive. Dans le cas d'espèce, en ne permettant d'accorder des aides que si elles s'inscrivent dans un programme d'orientation pluriannuel, le règlement pêche est conçu de telle manière que les effets qu'il produit sur les aides d'État s'apparentent à ceux d'une directive.

23. Tant dans la circulaire qu'elle a adressée le 26 mai 1988 aux États membres que dans la présente procédure, la Commission a soutenu que le règlement pêche était une lex

23 — Comparer l'article 10 de la directive 87/167.

24 — Comparer l'article 1er, sous a), deuxième tiret, de la directive.

25 — Comparer l'article 1er, paragraphe 1, sous a), du règlement.

26 — Comparer le *Bulletin des Communautés européennes* n° 12, 1986, p. 72 et 153.

specialis par rapport à la directive concernant les aides à la construction navale. Comme les matières visées par les deux actes sont fondamentalement différentes, il est malaisé de déterminer un rapport de spécialité de cet ordre entre les deux. Si, en revanche, on se borne à considérer le segment de l'objet commun des réglementations, il apparaît que les aides découlant de l'exécution du règlement pêche — qu'elles soient financées par un État membre seulement ou par un concours financier de la Communauté — peuvent atteindre un montant supérieur aux aides susceptibles d'être approuvées au titre de la directive concernant les aides à la construction navale. L'avantage qu'elles confèrent incite à considérer les règles pertinentes du règlement pêche comme étant des règles spéciales. A cet égard, on ne saurait toutefois méconnaître que, dans le présent litige précisément, les autorités ont *refusé* d'approuver, au titre du règlement pêche, les aides, en principe susceptibles d'être autorisées sur la seule base de la directive 87/167.

24. Pour apprécier le cumul que présentent les dispositions pertinentes du règlement n° 4028/86 et de la directive 87/167, il convient à notre avis de partir du règlement pêche. Ce n'est pas parce qu'il s'agit de l'acte plus ancien, mais parce qu'il constitue une mesure spéciale dans le secteur de la politique agricole commune et partage, dès lors, en principe avec les dispositions du traité en matière de politique agricole, la primauté qu'elles ont sur les dispositions générales du traité [27]. Faute d'une décision positive du Conseil au sens de l'article 42 du traité, une mesure structurelle agricole de cette nature ainsi que les mesures que sa mise en œuvre appelle ne relèvent pas du chapitre relatif aux règles sur la concurrence.

A l'article 49 du règlement pêche, le Conseil a néanmoins expressément déclaré les articles 92, 93 et 94 du traité applicables, dans le domaine régi par le règlement, aux aides nationales accordées par les États membres. Il s'ensuit que les aides visées sont soumises au contrôle des aides et que l'examen de leur contenu se fait par référence aux critères de l'article 92. Comme les aides d'État de cette nature ne sont déjà pas compatibles avec le marché commun aux termes de l'article 92, paragraphe 2, il appartient à la Commission d'examiner, au titre de l'article 92, paragraphe 3, si elles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. On trouve à la lettre c) les éléments qui doivent guider cet examen, à savoir: « les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. »

On peut considérer dans cette perspective que les arbitrages inscrits dans le règlement pêche traduisent l'« intérêt commun ». Pour tirer leur force obligatoire de la réglementation communautaire, les « programmes d'orientation pluriannuels » à établir par les États membres sur la base du règlement doivent être approuvés par la Commission [28].

27 — Comparer arrêt Pigs and Bacon/Commission, cité à la note 16, points 9 et suiv.; arrêt Allemagne/Conseil, cité à la note 16, point 61.

28 — Comparer l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 4028/86 et la décision de la Commission du 11 décembre 1987, citée à la note 3.

Dans cette procédure déjà, la Commission évalue les projets susceptibles d'être soutenus, car les programmes peuvent « constituer le cadre des interventions financières communautaires » [29] et là n'est pas leur moindre finalité.

25. Dans ce contexte, la position que la Commission a publiquement adoptée [30], en indiquant qu'elle pouvait en principe approuver les aides d'État qui s'inscrivent dans un programme d'orientation pluriannuel tout en considérant les aides non couvertes par un tel programme comme étant incompatibles avec le marché commun, ne soulève pas d'objection en droit.

26. La question est à présent de savoir si, compte tenu de la sixième directive concernant les aides à la construction navale, il faut revoir l'appréciation conforme au règlement pêche. La directive 87/167, fondée sur l'article 92, paragraphe 3, sous d), du traité n'est en fin de compte rien de plus qu'un élément permettant éventuellement d'autoriser l'aide au titre de l'article 92, paragraphe 3 [31]. A l'instar de toutes les autres aides relevant de l'article 92, paragraphe 3, il faut dès lors vérifier si la réglementation projetée en matière d'aides ou l'aide est compatible avec le marché commun. En arrêtant la directive, le Conseil n'a pas supprimé cet examen auquel la Commission est tenue de procéder [32]. En soi, la directive n'offre aucune base permettant de prétendre à quelque aide que ce soit. Elle confère simplement aux États membres la faculté de subventionner les chantiers navals en se conformant aux conditions minimales inscrites dans la directive.

27. C'est dès lors erronément que la demanderesse soutient qu'une aide d'État en faveur de la construction navale qui reste au-dessous des plafonds visés à l'article 4 de la directive 87/167 serait ipso facto licite. Cette analyse ne peut pas non plus se fonder, par un raisonnement a contrario, sur l'arrêt que la Cour a rendu dans l'affaire Belgique/Commission [33]. La Cour y a décidé que les aides dépassant le plafond sont ipso facto illicites. Cette appréciation n'est pas inconciliable avec l'analyse que nous défendons ici, car, si le plafond est dépassé, cela signifie que les conditions minimales, auxquelles la directive soumet l'autorisation éventuelle d'une aide, sont méconnues. Le respect du plafond n'est en revanche qu'*une* des conditions que l'aide doit remplir pour pouvoir être compatible avec le marché commun.

28. Toutefois, lorsqu'il a déjà été explicitement constaté qu'une aide déterminée est incompatible avec le marché commun, parce

29 — Comparer l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 4028/86. Sur la référence prioritaire aux dispositions d'une organisation commune de marché dans le cadre des articles 92 à 94 du traité; comparer l'arrêt Pigs and Bacon/Commission, cité à la note 16, point 11.

30 — Lignes directrices, point II, B, 3, i), premier et deuxième tirets, en liaison avec le règlement n° 4028/86, article 1er, paragraphe 1, sous a) et paragraphe 2, article 6, ainsi que la circulaire du 26 mai 1988 SG(88) D/6181, cinquième alinéa.

31 — Comparer également l'article 4, paragraphe 1, de la directive 87/167, qui dit que les « aides à la production en faveur de la construction ... navale(s) *peuvent* être considérées comme compatibles avec le marché commun ». Sur une appréciation comparable de la septième directive qui est l'acte qui a succédé à la directive 87/167, comparer l'arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Commission (C-400/92, Rec. p. I-4701, point 13).

32 — Comparer l'article 10, paragraphe 1, de la directive 87/167.

33 — Cité à la note 13.

que « contraire à l'intérêt commun », cette conclusion ne saurait en tout cas être réduite à néant au motif que l'aide remplirait d'éventuelles autres conditions permettant de l'autoriser. Cette analyse contribue à interpréter le droit communautaire de manière cohérente. Le principe qui veut que le règlement pêche soit appliqué de manière cohérente à l'égard des législations nationales est au reste expressément exprimé dans les motifs du règlement [34].

29. Comme le cumul des règles qui sous-tendent le présent litige peut se résoudre dans une interprétation conforme au droit communautaire, il n'existe, à notre avis, pas de « contradiction » entre le règlement pêche et la sixième directive concernant les aides à la construction navale. Il incombe aux institutions de la Communauté de résoudre les conflits entre les règles, tâche qui est inhérente à l'ordre juridique communautaire ainsi qu'à tout ordre juridique national. S'il n'en allait pas ainsi, l'ordre juridique communautaire ne serait pas rationnel, mais serait un « chaos » fait d'actes « accumulés dans un mélange confus » [35].

30. L'analyse juridique que la Commission développe dans les lignes directrices reflète donc parfaitement l'état de la question en droit au moment où elles ont été adoptées. Il s'ensuit que — sur les points qui intéressent le présent contexte — les lignes directrices n'encourent pas de critique sur le fond. L'irrégularité d'un certain nombre d'aides en faveur de la construction des bateaux de pêche destinés à la flotte communautaire découle nécessairement de l'interprétation du règlement pêche, tenue ci-dessus pour conforme, et des mesures que les États membres ont prises sur son fondement.

31. Si l'on considère l'aide à la construction navale en question, il est conforme de dire qu'elle est incompatible avec le marché commun pour des motifs relevant de la politique commune de la pêche. Si le régime d'aides national en faveur de la construction navale est examiné en prenant en compte des éléments relevant de la politique structurelle de la pêche, on n'apercevra là par conséquent aucune erreur d'appréciation.

32. La demanderesse soutient à tort que l'analyse que la Commission fait dans les lignes directrices des liens entre le règlement n° 4028/86 et la directive 87/167 viderait la directive d'une partie de son contenu. Les aides à la production liées au contrat, en faveur de la construction navale [36], laquelle couvre notamment la construction, dans la Communauté, de bateaux de pêche d'au moins 100 tonnes [37], ne sont absolument pas

34 — Le sixième considérant du règlement pêche est rédigé comme suit:
« Considérant que les actions structurelles doivent, dans la mesure du possible, se développer dans le cadre de programmes d'orientation pluriannuels assurant pour chaque État membre la *cohérence* nécessaire entre les mesures communautaires et les mesures nationales ainsi que la compatibilité de ces dernières avec les objectifs de la politique commune... » (Les caractères italiques sont dus à l'auteur des conclusions).

35 — Ovide, les *Métamorphoses*, Livre 1[er], lignes 3 et 5, éditions Artemis, Munich/Zurich, 1988; le passage en question des métamorphoses a été traduit comme suit en langue française: «... la nature, dans l'univers entier, offrait un seul et même aspect; on l'a appelé le chaos; ce n'était qu'une masse informe et confuse, un bloc inerte, un entassement d'éléments mal unis et discordants.» (Ovide, les *Métamorphoses*, texte établi et traduit par Georges Lafaye, éd. Les belles lettres, 1961).

36 — Comparer l'article 4, paragraphe 1, de la directive 87/167.

37 — Comparer l'article 1[er], sous a), de la directive 87/167.

frappées d'une interdiction générale. Une subvention peut être accordée, d'une part, si les bateaux sont destinés à la flotte communautaire, pour autant que les projets s'inscrivent dans un programme d'orientation pluriannuel, et, d'autre part, s'ils sont destinés à la flotte de pêche d'un pays tiers. Pour des motifs distincts, les deux catégories de subvention échappent au préjugé négatif, découlant de l'article 92, paragraphe 3, sous c), qui les considère comme étant incompatibles avec le marché commun.

33. Il convient dès lors à ce stade de répondre à la première question en déterminant que, lorsqu'elle a adopté les « lignes directrices pour l'examen des aides nationales dans le secteur de la pêche », la Commission a agi dans le cadre des compétences que lui confèrent les articles 92 et 93 du traité, le règlement n° 4028/86 et la directive 87/167 et que les termes des lignes directrices sont conformes aux dispositions précitées.

II — *Sur la réponse à la seconde question*

1. Les lignes directrices lient-elles les États membres?

34. Comme la réponse qu'elle propose de donner à la première question rend la seconde question sans objet, ce n'est qu'en ordre subsidiaire que la *demanderesse* a présenté des observations sur la réponse à la seconde question. Dans son esprit, les États membres ne seraient pas tenus de se conformer aux lignes directrices car elles seraient dépourvues d'effet obligatoire. D'après elle, dans l'arrêt CIRFS e. a. /Commission, la Cour a certes reconnu des effets obligatoires à une discipline en matière d'aides, sur laquelle les États membres avaient expressément marqué leur accord. Elle estime toutefois que, en l'espèce, les lignes directrices ne sont pas comparables, car elles ne sont qu'une mesure unilatérale de la Commission.

Elle poursuit en ajoutant que, même si l'on voulait reconnaître une force obligatoire aux lignes directrices, cela ne vaudrait qu'à l'égard des aides existantes, car elles ont été adoptées au titre de l'article 93, paragraphe 1. En l'espèce, il s'agit en revanche selon elle d'une nouvelle aide à l'égard de laquelle on n'aperçoit pas la base juridique permettant d'adopter des lignes directrices obligatoires.

35. Le *gouvernement néerlandais* soutient qu'il convient de répondre à la première partie de la seconde question en reconnaissant en définitive un effet obligatoire aux lignes directrices. Même si les lignes directrices ne produisaient pas ces effets juridiques par elles-mêmes, dans le présent contexte elles en auraient en tout cas été investies en étant reprises dans la décision de la Commission du 22 décembre 1988.

36. D'après la *Commission*, dans le présent cas d'espèce, l'État néerlandais était effectivement lié par les lignes directrices. Dans sa

lettre du 22 décembre 1988, la Commission n'a approuvé le régime d'aide néerlandais que si l'aide projetée respectait les lignes directrices et la circulaire du 26 mai 1988. Compte tenu de l'article 93, paragraphe 3, le gouvernement néerlandais ne pouvait accorder une aide que si elle était conforme aux lignes directrices.

De surcroît, elle estime que les lignes directrices avaient été proposées aux Pays-Bas à titre de mesures utiles, conformément à l'article 93, paragraphe 1, ce qui certes ne produit pas comme tel d'effet obligatoire. D'après elle, les États membres ne sont donc pas tenus de donner leur assentiment. Toutefois, si une aide avait éventuellement été accordée au mépris des lignes directrices, la Commission aurait pu exiger de la modifier en arrêtant une décision au titre de l'article 93, paragraphe 2.

Toutefois, lorsque les lignes directrices avaient été acceptées par un État membre — ainsi que le gouvernement néerlandais l'avait fait en l'espèce par lettre du 31 janvier 1989 — les aides contraires aux lignes directrices ont été assimilées, conformément à l'arrêt CIRFS e. a. /Commission, à des nouvelles aides qui ne pouvaient pas être mises à exécution sans l'accord de la Commission au sens de l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase.

Enfin, ainsi que la juridiction de renvoi l'a déjà indiqué, il résulte de l'article 5 du traité que les États membres doivent prendre toutes mesures utiles pour se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu du traité ou des actes des institutions. Ainsi, les États membres sont liés par les lignes directrices aussitôt qu'ils les ont approuvées.

37. Les lignes directrices que des autorités arrêtent et publient pour indiquer la façon dont elles envisagent d'exercer un pouvoir d'appréciation qu'elles détiennent concourent à la sécurité juridique et inspirent la confiance que les autorités agiront dans le sens qu'elles ont annoncé. Dans cette mesure, en arrêtant des lignes directrices, l'institution crée une norme qui s'impose à elle-même au premier chef.

38. L'application de l'article 92, paragraphes 2 et 3, au titre des tâches de surveillance qui résultent de l'article 93, comporte une marge d'appréciation qu'il appartient à la Commission de concrétiser. Dans le préambule des lignes directrices, la Commission se réfère dès lors exclusivement à l'article 92, paragraphes 2 et 3 [38]. Par ailleurs, elle se fonde sur l'article 93, paragraphe 1 [39], ce qui permet de conclure qu'elle veut que les lignes directrices s'entendent comme étant une proposition de « mesures utiles » au sens de la disposition.

38 — Comparer le quatrième alinéa des lignes directrices (dans leur version en langue française).

39 — Comparer le sixième alinéa des lignes directrices (dans leur version en langue française).

39. Considérées sous ces seuls deux angles, à savoir sous celui où elles sont assimilées à une concrétisation du pouvoir d'appréciation au titre de l'article 92, paragraphes 2 et 3, et sous celui où elles consistent en une proposition de mesures utiles, les lignes directrices ne sauraient à notre avis, en tant que mesure purement unilatérale, produire tout simplement d'effet obligatoire à l'égard des autorités des États membres.

40. Dans le présent cas d'espèce, les États membres ont néanmoins été associés à la gestation des lignes directrices bien avant leur publication [40] au *Journal officiel* [41]. Sur ce point, la demanderesse part de l'idée erronée qu'il n'y a absolument pas eu d'accord entre la Commission et le gouvernement néerlandais.

41. Par décision du 29 mars 1988, la Commission a adopté un *projet* de modification des lignes directrices en vigueur depuis 1985 [42]. Par lettres des 30 mars et 6 mai 1988, le gouvernement néerlandais a été invité à prendre attitude à l'égard du document. Après avoir reçu les observations des États membres et les avoir examinées, la Commission a adopté la version finale des lignes directrices qu'elle a communiquée au gouvernement néerlandais par lettre du 30 novembre 1988 [43] et publiée au *Journal officiel* le 8 décembre 1988 [44].

42. La procédure de concertation au cours de laquelle les États membres ont pu non seulement prendre connaissance des intentions de la Commission dans un projet concret, mais également faire valoir leur propre point de vue, a pu à notre avis déjà faire naître un consensus susceptible de conférer des effets obligatoires pour les États membres.

43. Dans l'arrêt CIRFS e. a. /Commission [45], la Cour a reconnu à une discipline en matière d'aides, qui était « le résultat d'un accord entre les États membres et la Commission » [46], une signification objective mais aussi un *effet contraignant*. Cette appréciation qui peut être transposée au présent cas d'espèce n'a pas été remise en question dans l'arrêt Deufil/Commission [47] où il s'agissait de savoir si un code d'aides peut effectivement déroger aux dispositions du traité, ce que la Cour a en définitive refusé d'admettre.

44. En l'espèce, des éléments de fait d'une plus grande portée incitent à parler d'un « accord » qui est né. Dans la lettre précitée

40 — JO 1988, C 313, p. 21.

41 — Lettre de la Commission, du 30 novembre 1988, document SG(88) D/13965; annexe 5 aux observations de la Commission.

42 — JO 1985, C 268.

43 — Comparer la lettre de la Commission du 30 novembre 1988, document SG(88) D/13965; annexe 5 aux observations de la Commission.

44 — JO C 313, p. 21.

45 — Cité à la note 17.

46 — Arrêt CIRFS e. a. /Commission, cité à la note 17, point 36.

47 — Cité à la note 17.

du 30 novembre 1988, adressée au gouvernement néerlandais, par laquelle les lignes directrices ont été portées à sa connaissance, le gouvernement a été invité à donner dans un délai fixé l'assurance que les lignes directrices seront désormais respectées. Par lettre du 31 janvier 1989, la représentation permanente du royaume des Pays-Bas [48] a déclaré que le gouvernement néerlandais était formellement prêt à respecter les lignes directrices [49]. C'est à notre avis au plus tard par cette déclaration que les Pays-Bas ont été juridiquement liés.

45. L'effet obligatoire qui s'attache à l'accord d'un État membre n'empêche pas non plus à notre avis un État membre d'être disposé à coopérer. L'État membre qui a refusé de donner son accord ne peut certes pas être lié de la même manière que celui qui s'est soumis aux lignes directrices. L'État membre qui n'a pas participé au consensus n'en tire aucun avantage dans la mise en place de sa politique d'aides puisque, en surveillant les aides, la Commission appliquera les lignes directrices qu'elle a établies et que l'État membre en question sera autoritairement tenu de se conformer aux lignes directrices. De surcroît, l'État membre qui refuse de s'associer à la procédure de concertation renonce a priori à la faculté d'influer sur le contenu des lignes directrices.

46. C'est donc à juste titre que les autorités néerlandaises appelées à statuer sur la demande d'aide ont estimé être tenues par les termes des ligne directrices.

47. L'accord du gouvernement néerlandais mis à part, en l'espèce, l'effet obligatoire est en outre fondé sur un autre élément qui découle directement de la directive 87/167. Conformément à son article 10, paragraphe 2, sous a), les États membres notifient préalablement à la Commission tout « régime d'aide tant nouveau qu'existant ou modification aux régimes d'aides existants, visés par la présente directive » et n'accorde pas l'aide sans son autorisation.

48. Le gouvernement néerlandais a procédé à une notification obligatoire sous cette forme en notifiant à la Commission le règlement de 1988 sur l'aide sectorielle à la construction navale [50]. Par lettre du 22 décembre 1988, la Commission a délivré l'autorisation sans

48 — Comparer le document portant le n° 639, joint en annexe 7 aux observations de la Commission.

49 — La lettre dit textuellement:
« Naar aanleiding van dit verzoek kan de Nederlandse regering meedelen dat de huidige nationale steunmaatregelen voldoen aan de richtsnoeren. Zij wil er op wijzen dat de Europese Commissie van de nationale maatregelen terzake op de hoogte is via de verstrekte informatie in het kader van het artikel 93 lid 2 onderzoek naar de Nederlandse steunmaatregelen, de aanmelding van nieuwe steunmaatregelen en de aanmelding van de Nederlandse uitvoeringsbepalingen van VO 4028/86. Toekomstige maatregelen zullen conform de bepalingen van het EEG-Verdrag worden aangemeld en toegepast ».
« Le gouvernement néerlandais peut [...] confirmer que les aides nationales octroyées actuellement satisfont aux lignes directrices. Il signale que la Commission européenne a été mise au courant des mesures prises à l'échelon national par le biais des informations données dans le cadre de l'examen des aides néerlandaises effectué conformément à l'article 93 paragraphe 2, par le biais de la notification des nouvelles aides et de celle des modalités d'application néerlandaises du règlement 4028/86. Les mesures prises à l'avenir seront notifiées et appliquées conformément aux dispositions du traité CEE ».

50 — D'après la lettre du 22 décembre 1988, par laquelle la Commission donne son autorisation (document SG(88) D/15402, annexe 1 aux observations de la Commission), les modifications soumises à autorisation ont été notifiées par lettre du 26 octobre 1988.

laquelle une aide ne pouvait pas être effectivement accordée. L'autorisation a été délivrée à la condition que les aides soient accordées dans le respect des lignes directrices. C'est de cette manière que les lignes directrices ont été nanties d'un effet obligatoire à l'égard des aides accordées en exécution de la sixième directive concernant les aides à la construction navale.

49. La demanderesse soutient que, si les lignes directrices peuvent à la rigueur avoir un effet obligatoire à l'égard des aides existantes, pour autant qu'elles puissent en avoir, en revanche elles ne peuvent en tout état de cause pas en avoir à l'égard des nouvelles aides mais elle le soutient à tort, car, aussi bien lorsque le gouvernement néerlandais a accepté de respecter les lignes directrices que lorsque la Commission a autorisé le régime sous réserve qu'elles soient respectées, ils entendaient qu'elles seraient également respectées à l'avenir.

50. Le gouvernement français soutient que les lignes directrices ne sauraient en aucun cas être aptes à conférer aux aides existantes la nature d'aides nouvelles avec les conséquences juridiques qui en découlent, mais, comme cette objection n'intéresse pas le présent cas d'espèce, il n'y a pas lieu de l'examiner.

51. En étant reprise dans l'autorisation du 22 décembre 1988, la teneur de la circulaire de la Commission, du 26 mai 1988 [51], a été investie d'un effet obligatoire comparable à celui des lignes directrices. A notre avis, en tant qu'acte unilatéral, la circulaire seule ne pouvait pas produire d'effets de cette nature. Comme elle a néanmoins servi de fondement à l'autorisation requise par l'article 10, paragraphe 2, de la directive 87/167, les termes de la circulaire sont devenus juridiquement obligatoires.

52. Il en résulte qu'il convient de répondre à la première partie de la seconde question que les autorités des États membres étaient liées par les lignes directrices de la Commission.

2. Sur la portée des lignes directrices

53. Il convient enfin d'aborder la seconde partie de la seconde question qui revient à s'interroger sur la portée des lignes directrices nanties d'un effet obligatoire. La juridiction de renvoi souhaite savoir si les choses se présentent différemment lorsque le bateau n'est pas destiné à pêcher dans les seules eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres, mais également dans celles visées par la politique extérieure commune de la pêche.

51 — Document SG(88) D/6181, joint en annexe 8 aux observations de la Commission.

54. La *demanderesse* indique que le bateau pour lequel l'aide avait été sollicitée a été armé pour pêcher en dehors des eaux communautaires et que, à l'époque, il pêchait effectivement dans les eaux territoriales américaines. Même si la Commission aura eu compétence pour adopter des lignes directrices auxquelles les États membres étaient tenus de se conformer, celles-ci ne peuvent viser en tout état de cause, d'après la demanderesse, que les bateaux qui pêchent dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres de la Communauté européenne. En étendant l'interdiction des aides à la construction des bateaux qui pêchent dans les eaux territoriales d'États tiers ou dans des eaux relevant de leur compétence, la Commission excéderait ses compétences d'une part et cela serait également parfaitement injustifié d'autre part. Une aide de cette nature n'aurait pas la moindre incidence sur la finalité de la politique commune de la pêche qui vise à maintenir les ressources en poissons dans les eaux communautaires.

55. Le *gouvernement néerlandais* relève que la distinction que la juridiction de renvoi opère entre les eaux dans lesquelles les bateaux seront appelés à pêcher ne trouve pas de fondement dans la réglementation communautaire applicable. D'après lui, il suffit simplement de savoir si le bateau est destiné à la flotte communautaire.

56. La *Commission* elle aussi soutient que, pour appliquer les actes pertinents, il n'y pas tant lieu de savoir où le bateau pêche, mais bien s'il appartient à la flotte communautaire.

57. La position du gouvernement néerlandais et de la Commission doit être approuvée là où ils indiquent qu'il ne ressort pas des actes communautaires applicables aux aides qu'ils réservent un régime différent aux bateaux de pêche en fonction du lieu mais que, pour appliquer la réglementation communautaire, il suffit de vérifier si le bateau appartient à la flotte communautaire. Cette appartenance doit pouvoir se déterminer en fonction de critères objectifs. Comme la Commission l'a exposé de manière convaincante au cours des débats, il suffit simplement de savoir sous quel pavillon le bateau navigue.

58. Au reste, d'autres arguments militent en faveur de cette seule référence à l'appartenance à la flotte communautaire. La mise en œuvre efficace des objectifs de la politique commune de la pêche requiert que tous les bateaux de pêche qui naviguent sous le pavillon d'un État membre soient soumis à la réglementation communautaire sans qu'un bateau puisse y échapper en allant simplement pêcher ailleurs. La politique commune de la pêche a notamment pour objet de répartir plus ou moins équitablement les droits de pêche dans les zones de pêche accessibles à la Communauté [52]. Les règles établies à cet égard ne se limitent pas aux eaux communautaires, mais couvrent égale-

52 — Un grand nombre d'actes communautaires relatifs aux quotas de pêche et à leur répartition traduisent cet objectif.

ment les zones de pêche ouvertes à la Communauté en vertu de conventions internationales.

59. Même si, à l'instar de la demanderesse, on considère que la politique commune de la pêche a pour finalité première de maintenir les ressources en poissons, cela ne signifie pas que les compétences de la Communauté s'arrêtent aux limites des eaux communautaires, car la Communauté est elle aussi liée par des engagements internationaux visant à maintenir les ressources en poissons [53].

60. Il s'ensuit que la réglementation communautaire recevra application selon que le bateau appartient ou non à la flotte communautaire et qu'on le déterminera en se référant au pavillon sous lequel il navigue.

## C — Conclusion

61. Pour les motifs exposés ci-dessus, les questions appellent les réponses suivantes:

« 1) Conformément aux compétences que l'article 93 du traité instituant la Communauté européenne lui confère, la Commission des Communautés européennes a la faculté d'adopter des lignes directrices pour l'examen des aides nationales dans le secteur de la pêche, qui comportent des critères empruntés au règlement (CEE) n° 4028/86 du Conseil, du 18 décembre 1986, relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture, d'une part, et à la directive 87/167/CEE du Conseil, du 26 janvier 1987, concernant les aides à la construction navale, d'autre part, de les publier et de s'y référer dans l'examen de régimes nationaux d'aides.

2) Dans la mesure où un État membre a formellement accepté de se conformer aux lignes directrices précitées, il est tenu de s'y référer lorsqu'il statue sur une

53 — Comparer l'arrêt du 25 juillet 1991, Commission/Espagne (C-258/89, Rec. p. I-3977, point 9).

demande d'aide destinée à la construction d'un bateau de pêche. Il y est également tenu lorsque la Commission a intégré les lignes directrices dans une décision autorisant un régime national d'aides au sens de l'article 10, paragraphe 2, de la directive 87/167.

Cette obligation vaut à l'égard de tous les bateaux de pêche qui appartiennent à la flotte communautaire, étant entendu que cette qualité est déterminée par le pavillon sous lequel le bateau navigue. »