substitués au régime précédemment applicable à ces zones, pour tenir compte de l'évolution générale du droit international dans la domaine de la pêche en haute mer, ainsi que du besoin, de plus en plus urgent, de la conservation des ressources biologiques de la mer. Il en résulte que les pêcheurs espagnols ne sauraient se prévaloir d'engagements internationaux antérieurs entre la France et l'Espagne contre l'application des règlements intérimaires établis par la Communauté au cas où il y aurait incompatibilité entre les deux catégories de dispositions.

2. Dans le cadre de poursuites pénales engagées contre des pêcheurs espagnols prévenus d'avoir été trouvés en action de pêche dans la zone économique française sans être pourvus d'une licence de pêche, il appartient à la juridiction nationale saisie d'envisager les conséquences de l'absence de toute réglementation communautaire de licences de pêche applicable aux navires de pêche espagnols au cours de la période comprise entre la durée de validité respective des règlements n^{os} 3305/80 et 554/81.

Dans les affaires jointes 137 et 140/81,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal de grande instance de Bayonne dans le cadre des litiges pendant devant cette juridiction entre

DIRECTEUR DES AFFAIRES MARITIMES DU LITTORAL DU SUD-OUEST, à Bayonne, partie poursuivante,

et

PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE, partie jointe,

et

ALFONSO CAMPANDEGUY SAGARZAZU, à Fontarrabie, Espagne (affaire 137/81),

et entre

ADMINISTRATEUR DES AFFAIRES MARITIMES À BAYONNE ET PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE

et

ANTONIO ECHEVARRIA SAGASTI, à Pasajes de San Pedro, Espagne (affaire 140/81),

et tendant à obtenir une décision à titre préjudiciel sur la validité de règlement du Conseil fixant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne,

LA COUR (première chambre),

composée des M. A. O'Keeffe, président de chambre, G. Bosco et T. Koopmans, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. W. H. Meij, référendaire

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. M. Campandeguy Sagarzazu et M. Echevarria Sagasti, capitaines de navires de pêche immatriculés en Espagne, sont poursuivis devant le tribunal de grande instance de Bayonne pour avoir pêché irrégulièrement, sans être en possession de la licence de pêche exigée par la réglementation communautaire applicable aux navires battant pavillon de l'Espagne.

Ils ont été surpris en action de pêche, le premier le 2 février 1981, le second le 10 mars 1981, au large de Bayonne, dans la zone économique française, comprise entre 12 et 200 milles de la côte.

Ainsi qu'il ressort des jugements de renvoi dans les deux affaires, le tribunal de grande instance a estimé que les règlements communautaires en cause, restreignant le droit des ressortissants espagnols en subordonnant pour eux la pêche à diverses conditions et en particulier à l'obtention d'une licence, sont susceptibles de modifier des engagements internationaux antérieurs, résultant notamment de la convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964, de l'accord franco-espagnol sur la pêche du 20 mars 1967, ainsi que de la convention de Genève du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer. En outre, le

tribunal a constaté que l'accord de pêche signé le 15 avril 1980 entre la CEE et le gouvernement de l'Espagne, qui prévoit notamment l'octroi de licences pour les navires de pêche, n'était pas encore en vigueur en février 1981; il a considéré que cet accord ne paraissait pas provisoirement applicable, étant susceptible d'abroger les engagements internationaux antérieurs cités.

Par conséquent, le tribunal de grande instance, par jugements des 23 avril 1981 (affaire 137/81) et 21 mai 1981 (affaire 140/81), a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur la validité au regard d'engagements internationaux antérieurs et, dans l'affirmative, sur l'opposabilité aux ressortissants espagnols des règlements communautaires fixant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne, en ce que ces règlements ont subordonné à certaines conditions l'exercice de la pêche les ressortissants espagnols dans la zone écomique créée par le décret n° 77-130 du 11 février 1977.

2. Les dispositions réglementaires et conventionnelles en cause dans les deux affaires peuvent être résumées comme suit:

a) Réglementation communautaire de la pêche applicable aux navires battant pavillon de l'Espagne

Conformément à la résolution du Conseil, du 3 novembre 1976, concernant certains aspects externes de la création dans la Communauté, à compter du 1er janvier 1977, d'une zone de pêche s'étendant jusqu'à deux cents milles (JO 1981, C 105, p. 1), les États membres de la Communauté ont étendu, à partir du 1er janvier 1977, leurs zones de pêche à 200 milles au large de leurs côtes bordant la mer du Nord et l'Atlantique-Nord. Depuis lors, l'exploitation des ressources de pêche dans ces zones par les navires de pêche de pays tiers est régie par une série de mesures communautaires intérimaires pour chacun des pays intéressés. Ces mesures ont été adoptées en attendant la conclusion d'accords-cadres sur la pêche entre la Communauté et lesdits pays tiers.

En ce qui concerne les navires battant pavillon de l'Espagne, le régime applicable du début de l'année 1981 résultait d'abord du règlement n° 1719/80 du Conseil, du 30 juin 1980, fixant, pour 1980, certaines mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne (JO L 168, p. 27).

D'après les considérants de ce règlement, la Communauté et l'Espagne se sont consultées selon la procédure prévue à l'accord-cadre sur la pêche, signé entre la Communauté et l'Espagne le 15 avril 1980, au sujet des conditions d'exercice de la pêche des navires de chacune des parties dans la zone de pêche de l'autre partie pendant l'année 1980 et à l'issue de ces consultations, la délégation de la Communauté s'est engagée à recommander à ses autorités d'adopter pour ladite période certaines mesures autorisant l'exercice de la pêche des navires espagnols dans les zones de pêche des États membres faisant l'objet de la réglementation communautaire de la pêche.

Les articles 1 et 2 du règlement n° 1719/80 sont libellés comme suit:

«Article 1

Les seules captures que les navires battant pavillon de l'Espagne sont autorisés à faire pendant la période allant du 1er janvier au 31 décembre 1980 dans la zone de pêche des États membres s'étendant jusqu'à 200 milles nautiques faisant l'objet de la réglementation communautaire de la pêche sont celles visées à l'annexe I, dans la limite des quantités y indiquées et dans les conditions prévues par le présent règlement.

Article 2

1. L'exercice des activités de pêche est subordonné à la détention à bord d'une licence délivrée par la Commission pour le compte de la Communauté et au respect des mesures de conservation et de contrôle ainsi que des autres dispositions régissant les activités de pêche dans la zone visée à l'article 1.

2. Le nombre des licences pouvant être délivrées aux navires battant pavillon de l'Espagne est fixé à l'annexe I point 3.»

Par le règlement n° 3305/80 du Conseil, du 17 décembre 1980 (JO L 344, p. 33), la validité des licences de pêche valables au 31 décembre 1980, conformément au règlement n° 1719/80, pour de navires battant pavillon de l'Espagne, a été prorogée jusqu'au 31 janvier 1981.

Ensuite, le Conseil a fixé, pour la période du 4 mars au 31 mai 1981, des mesures intérimaires similaires par le règlement n° 554/81 du 27 février 1981 (JO L 57, p. 1), en considérant, d'une part, que les activités de pêche des navires espagnols dans les zones de pêche des États membres étaient interrompues depuis le 1er février 1981 (5e considérant) et, d'autre part, qu'en vertu de son article 12 l'accord de pêche, signé le 15 avril 1980 entre la Communauté et l'Espagne, était applicable à partir de la date de la signature (1er considérant).

La réglementation définitive pour l'année 1981 résulte du règlement n° 1569/81 du Conseil, du 1er juin 1981, fixant, pour 1981, certaines mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne (JO L 154, p. 1).

Aux termes de l'article 10, paragraphe 3, de ce règlement

«Aucune licence n'est valable pendant la période s'étendant du 1er février au 3 mars 1981. Toute activité de pêche exercée par des navires battant pavillion de l'Espagne dans la zone visée à l'article 1 est interdite pendant cette période.»

b) Dispositions conventionnelles

A la suite de l'extension, le 1er janvier 1977, par les États membres de la Communauté de leurs zones de pêche à 200 milles, la Commission des Communautés européennes a entamé une série de négociations sur des accords de pêche à conclure entre la Communauté et des pays tiers, dont l'Espagne. Ainsi, un accord-cadre avec l'Espagne a été paraphé le 23 septembre 1978 et signé le 15 avril 1980. Cet accord a été approuvé au nom de la Communauté par le règlement n° 3062/80 du Conseil, du 25 novembre 1980, concernant la conclusion de l'accord de pêche entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de l'Espagne (JO L 322, p. 3). A l'issue de la procédure de ratification en Espagne, l'accord est entré en vigueur le 22 mai 1981 (JO 1981, L 204, p. 34).

Conformément à l'article 12, l'accord, en attendant son entrée en vigueur, est appliqué provisoirement à compter de la date de sa signature, à savoir le 15 avril 1980.

Les articles 1, paragraphe 1, 2, 3 et 4 de l'accord sont libellés comme suit:

«Article 1

1. Le présent accord a pour objet d'établir les principes et règles qui régiront l'ensemble des conditions de l'exercice de la pêche par les navires de chacune des parties dans les zones de pêche relevant de la juridiction de l'autre partie.

...

Article 2

Chacune des parties accorde aux navires de pêche de l'autre partie l'accès à la zone de pêche relevant de sa juridiction dans les conditions prévues par les articles suivants.

Article 3

1. Chaque partie détermine chaque année, pour la zone de pêche relevant de sa juridiction, sous réserve des ajustements qui pourraient être rendus nécessaires par des circonstances imprévisibles et compte tenu de la nécessité d'assurer une gestion rationnelle des ressources biologiques:

a) le volume total des prises autorisées pour des stocks particuliers ou des groupes de stocks, en tenant compte des données scientifiques les plus sûres dont elle dispose, de l'interdépendance des stocks, des travaux des organisations internationales appropriées et de tous autres facteurs pertinents;

b) après consultations mutuelles appropriées, le volume des prises allouées aux navires de pêche de l'autre partie et les zones dans lesquelles ces prises peuvent être effectuées. Les deux parties se fixent comme objectifs de realiser un équilibre satisfaisant des possibilites de pêche de chacune d'elles dans la zone de pêche relevant de la juridiction de l'autre partie.

Dans la détermination de ces possibilités, chaque partie tient compte:

i) de l'intérêt de préserver les caractéristiques traditonnelles des activités de pêche dans les zones côtières frontalières;

ii) de la nécessité de réduire au minimum les difficultés que rencontrerait la partie dont les possibilités de pêche se trouveraient diminuées au cours de la réalisation de l'équilibre mentionné ci-dessus;

iii) de tous autres facteurs pertinents.

2. Chaque partie pourra prendre toutes autres mesures en vue d'assurer la conservation et la gestion rationnelle des ressources dans la zone de pêche relevant de sa juridiction. Les mesures ainsi prises à la suite de la fixation annuelle des possibilités de pêche de l'autre partie ne devront pas être de nature à compromettre l'exercice effectif de la pêche.

Article 4

Chaque partie peut décider que l'exercice d'activités de pêche dans la zone de pêche relevant de sa juridiction par des navires de pêche de l'autre partie sera subordonné à l'octroi de licences.

Les autorités compétentes de chaque partie notifient à l'autre partie le nom, le numéro d'immatriculation et les autres caractéristiques pertinentes des navires pour lesquels l'autorisation de pêcher dans la zone de pêche de l'autre partie est demandée. Cette disposition s'applique également à tout navire destiné à aider ou à assister un navire de pêche pour l'exécution de missions en rapport direct avec l'activité de pêche de ce navire. La seconde partie délivrera des licences correspondant aux possibilités de pêche accordées conformément aux

dispositions de l'article 3, paragraphe 1 sous b).»

La convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964 (Recueil des traités des Nations unies 581, n° 8432) définit les éléments communs d'un régime de pêche pour la zone de 6 milles à partir de la ligne de base et pour la zone située entre 6 et 12 milles à partir de la même ligne.

Chacune des parties contractantes reconnaît aux autres parties contractantes le droit d'établir le régime de pêche défini dans la convention (article 1, paragraphe 1). Les articles 2, 3 et 5 de cette dernière prévoient ce qui suit:

«Article 2

L'État riverain a le droit exclusif de pêche et juridiction exclusive en matière de pêche dans la zone de 6 milles mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale.

Article 3

Dans la zone comprise entre 6 et 12 milles mesurés à partir de la ligne de base de la mer territoriale, le droit de pêche n'est exercé que par l'État riverain ainsi que par les autres parties contractantes dont les navires de pêche ont habituellement pratiqué la pêche dans cette zone entre le 1er janvier 1953 et le 31 décembre 1962.

. . .

Article 5

1. Dans la zone définie à l'article 3, l'État riverain a le pouvoir de réglementer la pêche et de faire respecter cette réglementation y compris les règlements destinés à faire appliquer les mesures de conservation ayant fait l'objet d'un accord international, à condition qu'il n'en résulte aucune discrimination ni en droit ni en fait à l'encontre des navires de pêche des autres parties contractantes qui y pêchent conformément aux articles 3 et 4.

2. Avant d'établir cette réglementation, l'État riverain la portera à la connaissance des autres parties contractantes intéressées et les consultera si elles le demandent.»

L'article 10 déclare qu'aucune disposition de la convention ne peut faire obstacle au maintien ou à l'institution d'un régime particulier en matière de pêche, entre autres, entre les États membres de la Communauté économique européenne.

La France et l'Espagne ont ratifié cette convention en 1965.

Dans le cadre des arrangements de voisinage prévus par l'article 9, paragraphe 2, de la convention de Londres, la France et l'Espagne, par un échange de notes du 20 mars 1967, ont conclu un accord général sur la pêche. En ce qui concerne les droits des pêcheurs espagnols de pêcher dans les eaux sous juridiction française, cet accord prévoit notamment en son article 1. b):

«Dans la zone de 6 à 12 milles, le long des côtes françaises, les ressortissants espagnols jouissent à titre permanent du droit de pêcher:

— sur la côte atlantique, depuis l'embouchure de la Bidassoa jusqu'au parallèle de la pointe nord de Belle-Ile, toutes les espèces.»

La convention de Genève du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (Recueil des traités des Nations unies 559, n° 8164), aux termes de son préambule, a pour objet de résoudre par voie de coopération internationale les problèmes que pose la conservation des ressources biologiques de la mer exposées au risque d'une exploitation excessive. Cette convention contient notamment les dispositions suivantes:

«Article 6

1. Tout État riverain a un intérêt spécial au maintien de la productivité des ressources biologiques dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale.

...

Article 7

1. Eu égard aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 6, tout État riverain peut, en vue du maintien de la productivité des ressources biologiques de la mer, adopter unilatéralement les mesures de conservation appropriées pour tout stock de poisson ou autres ressources marines dans toute partie de la haute mer adjacente à sa mer territoriale, si des négociations à cet effet avec les autres États intéressés n'ont pas abouti à un accord dans un délai de six mois.

2. Les mesures que l'État riverain aura adoptées en vertu du paragraphe précédent ne peuvent avoir effet à l'égard des autres États que:

...

c) Si elles n'ont pas dans leur forme ou quant au fond d'effet discriminatoire à l'encontre des pêcheurs étrangers.»

La France et l'Espagne ont ratifié cette convention respectivement en 1970 et 1971.

c) Législation française applicable

La législation française applicable dans les deux affaires résulte du décret n° 77-130 du 11 février 1977 pris en application de la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976. Ce décret institue une zone économique au large des côtes du territoire de la République française bordant la mer du Nord; la Manche et l'Atlantique, depuis la frontière franco-belge jusqu'à la frontière franco-espagnole, de la limite extérieure des eaux territoriales jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite.

L'article 2 du décret précité dispose:

«Sous réserve des dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne et des textes pris pour son application, la pêche est, conformément à la loi du 1er mars 1888 modifiée, interdite aux navires étrangers dans la zone économique susmentionnée.

Toutefois, par dérogation à ces dispositions, des autorisations de pêche pourront être délivrées à certains navires étrangers dans les conditions prévues par le traité instituant la Communauté économique européenne et les textes pris pour son application, par les accords internationaux et par le droit interne français.»

L'article 3 fixe les sanctions applicables.

3. Les jugements de renvoi du tribunal de grande instance de Bayonne du 23 avril 1981 et du 21 mai 1981 ont été inscrits au registre de la Cour le 5 juin 1981.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour CEE, des observations écrites ont été déposées par le prévenu au principal dans l'affaire 137/81, M. Campandeguy Sagarzazu, et par le prévenu au principal dans l'affaire 140/81, M. Echevarria Sagasti, représentés par Me J. Tournaire, avocat au barreau de Bayonne, et dans les deux affaires par le gouvernement de la République française, représenté par M. Gilbert Guillaume, directeur des affaires

juridiques du ministère des relations extérieures, en qualité d'agent, par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Daniel Vignes, directeur à son service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. Aidan Larkin, administrateur audit service, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Jacques Bourgeois, en qualité d'agent, assisté de M. François Lamoureux, membre de son service juridique.

Par ordonnance du 20 janvier 1982, la Cour a décidé de joindre les affaires 137/81 et 140/81 aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

Par ordonnance du 20 janvier 1982, la Cour, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, de son règlement de procédure, a décidé de renvoyer les affaires jointes devant la première chambre.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

Les prévenus aux litiges principaux, M. Campandeguy Sagarzazu et M. Echevarria Sagasti, attirent tout d'abord l'attention sur le fait que la période comprise entre le 1er février et le 3 mars 1981, dans laquelle se situent les faits de l'affaire 137/81, n'était régie par aucune disposition communautaire visant en particulier les pêcheurs espagnols. L'exercice de la pêche par les navires battant pavillon de l'Espagne n'étant donc pas subordonné à la possession d'une licence, le défaut d'une telle licence ne pourrait être sanctionné pénalement.

Le cinquième considérant du règlement n° 554/81, constatant que les activités de pêche des navires espagnols dans les zones de pêche des États membres étaient interrompues depuis le 1er février 1981, donnerait l'impression erronée qu'il existe une interdiction générale, assortie d'autorisations ponctuelles accordées en vertu de règlements intérimaires. Or, une telle hypothèse serait contraire aux droits antérieurs reconnus aux pêcheurs espagnols, notamment au large des côtes françaises. Elle impliquerait l'abolition totale de ces droits antérieurs, ce qui serait également incompatible avec l'idée, parfois avancée, selon laquelle le système de licences imposé unilatéralement aux espagnols ne représenterait qu'une restriction non discriminatoire, justifiée par la nécessité d'un contrôle a priori des activités de pêche des ressortissants de pays tiers. L'article 10, paragraphe 3, du règlement n° 1569/81 du 1er juin 1981, qui confirme expressément l'interdiction de pêcher pour la période passée du 1er février au 3 mars 1981, serait donc illégal, au moins dans sa rétro-activité.

Les prévenus aux litiges principaux font ensuite valoir qu'en imposant unilatéralement un régime discriminatoire aux seuls ressortissants espagnols, les règlements communautaires concernés seraient incompatibles avec les droits de pêche historiques des pêcheurs espagnols protégés par la convention de Londres du 9 mars 1964 et la convention de Genève du 29 avril 1958. A cet égard, ils se réfèrent notamment,

— d'une part, à l'article 7 de la convention de Genève, selon lequel un État riverain ne pourrait adopter unilatéralement des mesures de conservation que si celles-ci n'ont pas «dans leur forme ou quant au fond d'effet discriminatoire à l'encontre des pêcheurs étrangers», et,

— d'autre part, à l'article 5 de la convention de Londres qui interdirait, notamment pour la zone de 6 à 12 milles, toute discrimination en droit ou en fait à l'encontre des navires des autres parties contractantes qui y pêchent conformément aux articles 3 et 4 de cette même convention. En outre, ils relèvent le droit permanent de pêcher toutes les espèces dans la zone de 6 à 12 milles le long des côtes françaises, reconnu aux pêcheurs espagnols par l'article I. b) de l'accord franco-espagnol du 20 mars 1967.

En ce qui concerne la portée géographique des accords invoqués, ils estiment qu'à la lumière de leur ratio et de leur effet utile ces instruments internationaux doivent s'appliquer non seulement à la zone de 6 à 12 milles qu'ils visent expressément, mais également à la zone économique exclusive de 12 à 200 milles. Ainsi, la zone économique française qui, aux termes de la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 et du décret n° 77-130 du 11 février 1977, s'étend «depuis la limite des eaux territoriales jusqu'à 188 milles au-delà de cette limite», serait comprise dans «toute partie de la haute mer adjacente à la mer territoriale» visée à l'article 7 de la convention de Genève. En outre, les droits habituels de pêche reconnus par la convention de Londres s'imposeraient à la zone à partir de 6 milles jusqu'à la haute mer, et notamment dans la zone de 12 à 200 milles. Enfin, le préambule de l'accord franco-espagnol se référerait expressément à une extension des zones de pêche réservées, réalisée en France par décret du 7 juin 1967. En effet, la limite de 12 milles retenue par cet accord ne constituerait pas une frontière rigide, car le domaine d'application de l'accord franco-espagnol s'étendrait de 6 milles jusqu'à la limite actuelle des zones de pêche réservées relevant de la juridiction des deux États.

En ce qui concerne la convention de Londres, les prévenus aux litiges principaux relèvent encore que l'article 11 de cette convention, selon lequel un État riverain peut exclure certaines zones de l'application intégrale des articles 3 et 4 en faveur de la population locale, constitue la seule exception au principe de non-discrimination posé par l'article 5. L'article 10 de la convention, qui prévoit la possibilité d'un régime particulier entre les États membres de la Communauté, représenterait une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée prévue à l'article 8, paragraphe 2, de la même convention, ayant pour seul but d'éviter tout obstacle à l'établissement d'une politique commune de la pêche entre les États membres et les associés de la CEE et de permettre ainsi à leurs ressortissants l'accès à leurs zones réservées, même si ces derniers ne pouvaient prétendre exercer des droits historiques au sens de l'article 3 de la convention. Cette disposition ne pourrait pas avoir pour effet d'évincer les ressortissants d'une autre partie contractante, en l'occurrence l'Espagne, d'une zone, dont l'accès leur serait garanti sur un pied d'égalité avec les riverains. Sous ce rapport, ils se réfè-

rent à l'arrêt de la Cour du 16 février 1978 (Commission/Irlande, affaire 61/77, Recueil 1978, p. 417), dont il ressort que «la règle d'égalité de traitement consacrée par le droit communautaire prohibe non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes les formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat».

Par ailleurs, s'il est vrai que l'extension des zones de pêche des États membres de la Communauté à 200 milles et la nécessité de la conservation des ressources ont donné lieu à une nouvelle coutume internationale, qui s'est superposée à la situation antérieure, celle-ci n'aurait pas eu pour effet d'abroger les accords internationaux en vigueur. En outre, les accords invoqués ne seraient ni expirés ni dénoncés.

Cette opinion serait confirmée par l'accord de pêche signé le 15 avril 1980 entre la Communauté et l'Espagne. D'après son article 1, cet accord aurait pour seul objet de régir les conditions de l'exercice de la pêche. Ce ne serait que dans cette mesure que l'Espagne, dans une déclaration faite lors du paraphe de l'accord, aurait reconnu que les dispositions de l'accord se substituent à celles des accords précédents. Les droits de pêche historiques en tant que tels, et la règle de non-discrimination résultant des conventions de Genève et de Londres ne seraient donc pas affectés par cet accord. En effet, les mesures à appliquer dans les zones réservées et pour des espèces déterminées devraient être les mêmes pour les pêcheurs étrangers et pour les pêcheurs soumis aux compétences internes (voir J. L. Meseguer, accord de pêche entre l'Espagne et la CEE, Revue du Marché commun 1980, p. 527-534 et 589-594, à la p. 594).

Enfin, les faits reprochés aux prévenus se situeraient dans la période de l'application provisoire de l'accord. Or, des mesures provisoires non ratifiées ne seraient pas de nature à abroger des traités internationaux en vigueur.

Le régime communautaire en litige serait donc incompatible avec les conventions de Genève et de Londres, l'accord franco-espagnol et l'article 1 de l'accord CEE-Espagne. La primauté des conventions antérieures résulterait notamment du principe général du droit des traités, énoncé à l'article 30, paragraphe 4, sous b), de la convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, et repris à l'article 234 du traité CEE.

Conformément à l'arrêt de la Cour du 14 octobre 1980 (Attorney general/Burgoa, affaire 812/79, Recueil 1980, p. 2787), les institutions de la Communauté seraient tenues de ne pas entraver l'exécution par l'État membre concerné de ses engagements antérieurs. Ce principe s'appliquerait également aux règles de droit dérivé.

Pour autant que les règlements communautaires seraient néanmoins déclarés valides, la Cour de justice ne serait pas compétente pour statuer sur la question de savoir s'ils sont opposables aux ressortissants espagnols, puisque cette question amènerait la Cour à une interprétation de dispositions de droit international qui lient des États membres en dehors du cadre du droit communautaire (voir arrêt du 27. 11. 1973, Vandeweghe, affaire 130/73, Recueil 1973, p. 1329).

Le *gouvernement français* estime qu'en ce qui concerne l'affaire 137/81 la Cour pourrait se borner à préciser au tribunal de Bayonne qu'à l'époque des faits de l'espèce aucun règlement communautaire ne prévoyait des mesures de conservation et de gestion des ressources applicables aux pêcheurs espagnols, et laisser au tribunal le soin d'en tirer les conséquences en droit interne français. En effet, la solution du litige résulterait de la législation française applicable, en vertu de laquelle la pêche serait interdite aux étrangers dans la zone économique française, sauf autorisation accordée dans le cadre communautaire. Aucun règlement communautaire n'ayant prévu l'octroi de licences pour la période du 1er février au 3 mars 1981 et aucune licence n'ayant par suite été délivrée, le prévenu dans l'affaire 137/81 aurait été en infraction pour avoir pêché sans autorisation. La Cour ne pourrait toutefois pas substituer son appréciation à cet égard à celle du juge national.

Pour autant qu'il s'avérerait nécessaire dans l'affaire 137/81, et plus particulièrement pour ce qui concerne la validité du règlement n° 554/81 du Conseil, du 27 février 1981, applicable à l'époque des faits de l'affaire 140/81, le gouvernement français examine ensuite l'état de la réglementation en question par rapport aux engagements internationaux antérieurs invoqués.

A cet égard, il rappelle que la convention de Genève du 29 avril 1958 a été dépassée par le développement d'une coutume internationale permettant aux États côtiers de se réserver la pêche jusqu'à 200 milles des côtes, coutume dans le cadre duquel s'inscrivait la création d'une zone de pêche de la Communauté et l'adoption du règlement litigieux. Cette conclusion s'imposerait également en ce qui concerne la convention de Londres du 9 mars 1964 et l'accord franco-espagnol du 20 mars 1967, qui ne concerneraient d'ailleurs pas la zone située entre 12 et 200 milles dont relèvent les faits des deux affaires sous rubrique.

En outre, l'accord de pêche signé, le 15 avril 1980, entre la Communauté et l'Espagne se serait substitué à cet ensemble conventionnel. En effet, si l'accord de pêche est entré en vigueur seulement le 22 mai 1980, il serait cependant, en vertu de son article 12, appliqué provisoirement depuis la date de sa signature et lierait donc la CEE et l'Espagne depuis le 15 avril 1980, conformément à la pratique contemporaine de l'application provisoire des traités reconnue par l'article 25 de la convention de Vienne sur le droit des traités. Il suffirait donc pour la Cour, dans l'affaire 140/81, de constater la succession des textes dans le temps et d'en tirer les conséquences nécessaires au regard de la question posée.

Le gouvernement français ajoute encore que les conventions de Genève et de Londres ne liaient pas la Communauté et que, dans la mesure où l'accord du 15 avril 1980 serait invoqué à l'encontre du règlement litigieux, cet accord ne fait pas naître des droits dont les justiciables pourraient se prévaloir en justice. Enfin, le règlement n° 554/81 serait conforme à toutes les dispositions conventionnelles invoquées.

Le *Conseil des Communautés européennes* rappelle d'abord qu'à son avis l'article 10 de la convention de Londres prévoit une «stipulation pour autrui» en faveur de la Communauté et que, par conséquent, toute disposition communautaire en matière de pêche prime l'application de cette convention et de l'accord franco-espagnol qui est directement lié à celle-ci. En ce qui concerne la convention de Genève, il relève que celle-ci n'est pas applicable en mer territoriale ni dans la zone de pêche réservée, adjacente à la mer territoriale.

Telle étant la situation dès le début du régime communautaire de pêche à l'égard des pêcheurs espagnols, l'accord de pêche entre la Communauté et l'Espagne se serait ensuite substitué à ces accords antérieurs, puisque la Communauté aurait succédé à ses États membres dans la capacité de conclure des traités avec des États tiers sur l'exercice de la pêche dans les eaux relevant de la juridiction des États membres. Cette interprétation serait confirmée par la déclaration, faite lors du paraphe de l'accord, le 23 septembre 1978, selon laquelle «au sujet de l'article 1, la délégation espagnole reconnaît que les dispositions de l'accord se substituent aux dispositions des accords concernant les relations en matière de pêche auxquels sont parties les États membres de la CEE et l'Espagne; en cas de dénonciation de l'accord, l'Espagne se réserve la possibilité de faire valoir à l'égard de la Communauté les dispositions des accords de pêche qui régissaient ses relations en matière de pêche avec les États membres de la Communauté».

Le Conseil estime donc que le convention de Londres et l'accord franco-espagnol de 1967 ont été gelés et n'ont plus pu produire d'effet depuis la signature de l'accord, le 15 avril 1980, et pendant l'application provisoire de celui-ci. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord, le 22 mai 1981, les accords antérieurs auraient disparu, sauf peut-être à resurgir en cas de dénonciation de l'accord du 15 avril 1980.

En ce qui concerne la période entre le 1er février et le 3 mars 1981, dans laquelle se situent les faits dans l'affaire 137/81, le Conseil relève que la réglementation communautaire n'a prévu aucune possibilité de licence au profit des pêcheurs espagnols, les relations de pêche entre la Communauté et l'Espagne étant alors interrompues. Cette interruption n'aurait toutefois pas entraîné la liberté de la pêche, puisque la législation française interdirait expressément la pêche dans les eaux territoriales et dans la zone économique, sauf autorisation accordée dans le cadre communautaire. Le Conseil précise qu'en raison d'un désaccord entre la Communauté et l'Espagne sur le nombre des licences et sur le volume des quotas, la fixation du régime pour 1981 n'a pu avoir lieu en décembre 1980 ni en janvier 1981. Les consultations ayant finalement abouti le 17 février 1981, le règlement n° 554/81 aurait été adopté de suite.

En ce qui concerne l'affaire 137/81, la *Commission des Communautés européennes* fait remarquer que, d'après le jugement de renvoi, la juridiction nationale n'a pas manqué de s'apercevoir de l'interruption des activités de pêche des navires espagnols. Elle considère par conséquent que la question préjudicielle concerne le principe même de la limitation de l'accès des navires espagnols à la zone de pêche de la Communauté, que

cette limitation se traduise, en règle générale, par la nécessité d'obtenir une licence ou, de façon exceptionnelle, par une interdiction de toute activité de pêche, comme ce fut le cas à l'époque des faits dans l'affaire 137/80. De l'avis de la Commission, l'exigence d'une licence ou la suspension des activités de pêche constituent des modalités d'exercice de la compétence générale de la Communauté aux fins de prendre des mesures de protection des ressources à l'intérieur de sa zone exclusive de pêche.

La Commission précise que, dès la mise en application provisoire de l'accord de pêche entre la Communauté et l'Espagne, le Conseil, après consultation avec les autorités espagnoles conformément à l'accord, avait fixé les mesures applicables aux navires espagnols, pour l'ensemble de chaque année, à savoir par le règlement n° 1719/80, du 30 juin 1980, pour l'année 1980 et par le règlement n° 1569/81, du 1er juin 1981, pour l'année 1981.

Elle estime qu'en l'absence d'agrément des autorités espagnoles aux conditions proposées, la Communauté avait le droit de suspendre les activités de pêche des navires espagnols. En effet, la Commission aurait attiré l'attention de la délégation espagnole sur la nécessité d'achever en temps utile les consultations sur le régime de pêche pour 1981 et, à la suite de la suspension des consultations par la délégation espagnole, elle l'aurait en outre informée de l'interruption des activités de pêche des navires espagnols à dater du 31 janvier 1981.

En ce qui concerne la validité du régime communautaire en cause par rapport aux accords internationaux antérieurs, la Commission considère que la solution retenue dans l'arrêt du 14 octobre 1980 (Attorney general/Burgoa, affaire 812/79, Recueil 1980, p. 2787) a une portée générale que les faits litigieux se soient déroulés en deçà ou au-delà de la limite des 12 milles. Elle relève qu'aux termes de cet arrêt, pour apprécier la validité des mesures intérimaires prises par la Communauté, il n'y avait pas lieu de prendre en considération le régime applicable avant l'entrée en vigueur de la réglementation communautaire. En effet, celle-ci est fondée sur les nouveaux rapports entre l'Espagne et la Communauté établis à la suite de l'extension des zones de pêche à 200 milles.

Enfin, elle fait valoir que ni la convention de Genève, ni la convention de Londres et l'accord franco-espagnol ne peuvent s'appliquer dans la zone litigieuse comprise entre 12 et 200 milles. D'ailleurs, la réglementation communautaire ne serait pas incompatible avec les dispositions de ces conventions.

III — Procédure orale

A l'audience du 29 avril 1982, les prévenus au principal dans les deux affaires, M. Campandeguy Sagarzazu et M. Echevarria Sagasti, représentés par Me J. Tournaire, avocat au barreau de Bayonne, le gouvernement de la République française, représenté par M. Bernard Botte, attaché au ministère des relations extérieures, en qualité d'agent, le Conseil des Communautés européennes, représenté par son conseiller juridique M. B. Schloh, en qualité d'agent, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. F. Lamoureux, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 27 mai 1982.

En droit

1 Par jugements des 23 avril et 21 mai 1981, parvenus à la Cour le 5 juin suivant, le tribunal de grande instance de Bayonne a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à la validité au regard d'engagements internationaux antérieurs et, dans l'affirmative, à l'opposabilité aux ressortissants espagnols des règlements du Conseil des Communautés européennes fixant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne, en ce que ces règlements ont subordonné à certaines conditions l'exercice de la pêche par les ressortissants espagnols dans la zone économique créée par le décret français n° 77-130 du 11 février 1977 (Journal officiel de la République française du 12. 2. 1977, p. 864).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre de poursuites pénales engagées contre deux capitaines de navires de pêche immatriculés en Espagne, prévenus d'avoir été trouvés en action de pêche dans les eaux à l'intérieur de la zone économique française sans être pourvus d'une licence de pêche.

3 Dans l'affaire 137/81, Campandeguy Sagarzazu, le prévenu au principal a été surpris en action de pêche, le 2 février 1981, dans la zone comprise entre 12 et 200 milles marins des lignes de base. Dans l'affaire 140/81, Echevarria Sagasti, le prévenu au principal a exercé la pêche dans la même zone le 10 mars 1981.

4 La juridiction nationale a considéré que les prévenus n'ont pu produire la licence exigée par les règlements n° 1719/80, n° 3305/80 et n° 554/81 du Conseil et que, dans ces conditions, les activités de pêche qu'ils ont exercées constituaient un délit prévu et réprimé par la législation pénale française.

5 Dans les deux affaires, les prévenus au principal ont soutenu que les règlements communautaires en cause seraient invalides, ou de toute façon inapplicables à leur égard, comme étant incompatibles avec les droits qu'ils pourraient invoquer sur la base des engagements internationaux antérieurement contractés entre la France et l'Espagne. A cet effet, ils se sont notamment fondés sur la convention de Genève, du 29 avril 1958, sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (Recueil des Traités

des Nations unies 559, n° 8164), et sur la convention de Londres sur la pêche, du 9 mars 1964 (Recueil des Traités des Nations unies 581, n° 8432) qui, ayant reconnu des droits de pêche dans la zone de 6 à 12 milles, devrait être entendue en ce sens le même régime s'étend, après l'extension des zones de pêche, jusqu'aux 200 milles.

6 Le règlement n° 1719/80 du Conseil, du 30 juin 1980, fixant, pour 1980, certaines mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne (JO L 168, p. 27) était, d'après son article 12, alinéa 2, applicable du 1er janvier au 31 décembre 1980. Le règlement n° 3305/80 du Conseil, du 17 décembre 1980, prorogeant la durée de validité des licences de pêche pour les navires battant pavillon de l'Espagne (JO L 344, p. 33) prévoit que les licences de pêche valables à la date du 31 décembre 1980, conformément au règlement n° 1719/80, restent valables jusqu'au 31 janvier 1981. Le règlement n° 554/81 du Conseil, du 27 février 1981, fixant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne (JO 57, p. 1), entré en vigueur le 4 mars 1981, prévoit dans son article 11, alinéa 2, qu'il est applicable jusqu'au 31 mai 1981.

7 Les trois règlements précités font partie d'une série de règlements du Conseil qui, dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord de pêche entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de l'Espagne du 15 avril 1980 (JO L 263, p. 1) ont établi des réglementations intérimaires, prévues pour des périodes de courte durée, qui ont soumis les pêcheurs espagnols à des quotas de capture.

8 La Cour a déjà constaté dans son arrêt du 8 décembre 1981 (Crujeiras Tome et Yurrita, affaires 180/80 et 266/80, Recueil 1981, p. 2997) que ce régime intérimaire institué par la Communauté s'insère dans le cadre des rapports établis entre celle-ci et l'Espagne pour résoudre les problèmes inhérents aux mesures de conservation et à l'extension des zones de pêche, et pour assurer réciproquement l'accès des pêcheurs aux eaux faisant l'objet de telles mesures, et que ces rapports se sont substitués au régime précédemment applicable à ces zones, pour tenir compte de l'évolution générale du droit international dans le domaine de la pêche en haute mer, ainsi que du besoin, de plus en plus urgent, de la conservation des ressources biologiques de la mer.

9 Il en résulte que les dispositions des règlements n° 1719/80, n° 3305/80 et n° 554/81, pour autant qu'elles s'appliquent à la zone de pêche comprise entre 12 et 200 milles des lignes de base, ont fait partie de la mise en place progressive de nouveaux rapports réciproques entre la Communauté et l'Espagne, dans le domaine de la pêche maritime, qui se sont substitués au régime de pêche en haute mer précédemment applicable. Dans ces conditions, les pêcheurs espagnols ne sauraient se prévaloir d'engagements internationaux antérieurs entre la France et l'Espagne contre l'application des règlements intérimaires établis par la Communauté au cas où il y aurait incompatibilité entre les deux catégories de dispositions.

10 L'examen de la question posée ne révèle donc aucun élément de nature à affecter la validité des règlements n° 1719/80, n° 3305/80 et n° 554/81. Les dispositions de ces règlements sont opposables aux ressortissants espagnols.

11 Les prévenus au principal, le gouvernement français, le Conseil et la Commission ont attiré l'attention de la Cour sur la circonstance que, au moment des faits dans l'affaire 137/81, soit le 2 février 1981, aucun règlement communautaire relatif au régime de licences n'était applicable aux navires battant pavillon de l'Espagne. Les considérants du règlement n° 554/81 constatent, à cet égard, que les consultations entre la Communauté et l'Espagne, prévues par l'accord de pêche de 1980 qui était provisoirement appliqué depuis la date de sa signature, n'avaient abouti que le 17 février 1981, que l'exercice des activités de pêche par les navires espagnols dans les zones de pêche des États membres faisant l'objet de la réglementation communautaire de la pêche a été autorisé, pendant la période du 1er au 31 janvier 1981, par le règlement n° 3305/80, et que, depuis le 1er février 1981, ces activités étaient interrompues.

12 Les prévenus au principal ont fait valoir que, en vertu de l'accord de pêche, les pêcheurs espagnols seraient libres d'exercer leurs activités dans les zones de pêche en cause au cours des périodes où aucun règlement communautaire n'établit un régime de licences en leur faveur.

13 Il appartient cependant à la juridiction nationale d'envisager les conséquences de l'absence de toute réglementation communautaire en matière de licences de pêche applicable aux navires de pêche espagnols au cours de la période du 1er février 1981 jusqu'au 4 mars 1981.

Sur les dépens

14 Les frais exposés par le gouvernement français ainsi que par le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal de grande instance de Bayonne, par jugements des 23 avril et 21 mai 1981, dit pour droit:

L'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des règlements du Conseil n° 1719/80, du 30 juin 1980 (JO L 168, p. 27), n° 3305/80, du 17 décembre 1980 (JO L 344, p. 33) et n° 554/81, du 27 février 1981 (JO L 57, p. 1). Les dispositions de ces règlements sont opposables aux ressortissants espagnols.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Ainsi prononcé en audience à Luxembourg le 28 octobre 1982.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président de la première chambre
A. O'Keeffe

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI

(voir affaires jointes 138 et 139/81, p. 3836)