ARRÊT DE LA COUR
13 octobre 1992 *

Dans l'affaire C-71/90,

Royaume d'Espagne, représenté initialement par M. Carlos Bastarreche Sagües, puis par M. Alberto Navarro González, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, et par M^me^ Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, chef du service juridique de l'État chargée de représenter le gouvernement espagnol devant la Cour de justice des Communautés européennes, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard E. Servais,

partie requérante,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par MM. Arthur Alan Dashwood, directeur au service juridique, et John Carbery, conseiller juridique, assistés de M. Germán-Luis Ramos Ruano, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Xavier Herlin, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Robert Caspar Fischer et Francisco José Santaolalla, conseillers juridiques, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Roberto Hayder, représentant du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

* Langue de procédure: l'espagnol.

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. Ernst Röder, Regierungsdirektor au ministère fédéral des Affaires économiques, et Joachim Karl, Oberregierungsrat auprès de ce même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne, 20-22, avenue Émile Reuter,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. J. E. Collins, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent assisté de M^e^ Christopher Vajda, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

ayant pour objet l'annulation du règlement (CEE) n° 4049/89 du Conseil, du 19 décembre 1989, répartissant, pour l'année 1990, certains quotas de captures entre les États membres pour les navires pêchant dans la zone économique exclusive de la Norvège et dans la zone située autour de Jan Mayen (JO L 389, p. 44),

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, C. N. Kakouris et M. Zuleeg, présidents de chambre, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida et M. Díez de Velasco, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. D. Triantafyllou, administrateur

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 18 février 1992,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 mai 1992,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 20 mars 1990, le royaume d'Espagne a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, demandé l'annulation du règlement (CEE) n° 4049/89 du Conseil, du 19 décembre 1989, répartissant, pour l'année 1990, certains quotas de captures entre les États membres pour les navires pêchant dans la zone économique exclusive de la Norvège et dans la zone située autour de Jan Mayen (JO L 389, p. 44). Ce règlement faisait suite à l'accord de pêche entre la Communauté et le royaume de Norvège (JO 1980, L 226, p. 48), ainsi qu'aux consultations entre les parties contractantes au sujet de l'allocation de quotas de captures pour les navires de la Communauté dans la zone de pêche de la Norvège au titre de l'année 1990.

2 Le Conseil a adopté le règlement litigieux sur la base de l'article 11 du règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1). Ce régime prévoit, entre autres, des mesures de conservation, qui, selon l'article 2, peuvent, notamment, comporter la limitation de l'effort de pêche, en particulier par la limitation des captures.

3 A cet égard, l'article 3 du règlement n° 170/83 dispose que, lorsque, pour une espèce ou des espèces apparentées, il s'avère nécessaire de limiter le volume des captures, le total admissible des captures par stock ou groupe de stocks (ci-après « TAC »), la part disponible pour la Communauté ainsi que, le cas échéant, le total des captures allouées aux pays tiers et les conditions spécifiques dans lesquelles doivent être effectuées ces captures sont établis chaque année. La part disponible pour la Communauté est augmentée du total des captures obtenues par la Communauté en dehors des eaux relevant de la juridiction ou de la souveraineté des États membres.

4 Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 170/83 prévoit que « le volume des prises disponibles pour la Communauté visé à l'article 3 est réparti entre les États membres de façon à assurer à chaque État membre une stabilité relative des activités exercées sur chacun des stocks considérés ». Le paragraphe 2 du même article prévoit, d'autre part, que le Conseil, statuant selon la procédure prévue à l'article 43 du traité et sur la base d'un rapport à soumettre par la Commission avant le 31 décembre 1991 sur la situation de la pêche dans la Communauté, le développement économique et social des régions littorales et l'état des stocks ainsi que leur évolution prévisible, arrête les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires dans la répartition des ressources entre États membres.

5 Enfin, l'article 11 du règlement n° 170/83 dispose que le choix des mesures de conservation, la fixation des TAC et du volume disponible pour la Communauté et la répartition de ce volume entre les États membres sont arrêtés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Les règlements déterminant les TAC pour les espèces de poissons dont la conservation doit être assurée et répartissant le volume des prises disponibles pour la Communauté entre les États membres ont été adoptés chaque année, sur cette base, depuis 1983.

6 Par le règlement (CEE) n° 172/83 du Conseil, du 25 janvier 1983, fixant, pour certains stocks ou groupes de stocks de poissons évoluant dans la zone de pêche de la Communauté, les totaux admissibles des captures pour 1982, la part de ces captures disponible pour la Communauté, la répartition de cette part entre les États membres et les conditions dans lesquelles les totaux admissibles de captures peuvent être pêchés (JO L 24, p. 30), le Conseil a procédé à la répartition des ressources disponibles dans les eaux communautaires en fonction des trois critères indiqués dans le préambule de ce règlement: les activités de pêche traditionnelles, les besoins spécifiques des régions particulièrement tributaires de la pêche et des industries connexes ainsi que la perte de potentialités de pêche dans les eaux des pays tiers.

7 Ces mêmes critères ont servi de base à la répartition des ressources disponibles, en dehors des eaux communautaires, en vertu d'accords avec des pays tiers et ayant

fait l'objet de différents règlements du Conseil. Il en est ainsi des règlements (CEE) n° 173/83, du 25 janvier 1983, modifiant le règlement (CEE) n° 370/82 concernant la gestion et le contrôle de certains quotas de capture alloués pour 1982 aux navires battant pavillon d'un des États membres et pêchant dans la zone de réglementation définie par la NAFO (JO L 24, p. 68), n° 174/83, du 25 janvier 1983, répartissant entre les États membres les quotas de capture alloués en 1982 à la Communauté dans le cadre de l'accord de pêche entre la Communauté et le Canada (JO L 24, p. 70), n° 175/83, du 25 janvier 1983, répartissant certains quotas de capture entre les États membres pour les navires pêchant dans la zone économique de la Norvège et dans la zone de pêche située autour de Jan Mayen (JO L 24, p. 72), et n^{os} 176/83 et 177/83, du 25 janvier 1983, répartissant les quotas de capture entre les États membres pour les navires pêchant dans les eaux de la Suède (JO L 24, p. 75) et dans celles des îles Féroé (JO L 24, p. 77).

8 Les pourcentages de répartition, fixés en fonction des activités de pêche au cours de la période de référence 1973-1978 et traduits en quantités allouées, n'ont pas changé depuis 1983 et ont été utilisés pour toutes les répartitions intervenues par la suite. L'adhésion de la République portugaise et du royaume d'Espagne à la Communauté, le 1er janvier 1986, n'a conduit à aucun changement dans la clé de répartition, les deux nouveaux États membres en restant exclus.

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

10 A l'appui de son recours, la requérante invoque deux moyens tirés respectivement de la violation du principe de la stabilité relative des activités de pêche et de celle du principe de non-discrimination.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de la stabilité relative des activités de pêche

11 Le requérant soutient que, en adoptant le règlement litigieux, qui l'exclut de la répartition, le Conseil aurait appliqué de manière erronée le principe de la stabilité relative des activités de pêche, inscrit à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 170/83, précité, dans la mesure où il n'aurait pas tenu compte de ses légitimes prétentions à obtenir des ressources de pêche disponibles à l'extérieur de la Communauté et attribuées à celle-ci dans son ensemble.

12 A l'appui de son allégation, le requérant avance essentiellement deux arguments.

13 En premier lieu, il fait valoir que la clause de révision visée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, précité, ne constitue pas le seul moyen d'adapter la clé de répartition, fixée en 1983, à des circonstances nouvelles. Le Conseil lui-même aurait reconnu, dans une déclaration inscrite au procès-verbal lors de l'adoption du règlement n° 170/83, que, même avant la révision formelle du système de répartition, il y aurait lieu, lors de l'appréciation de la stabilité relative des quotas à allouer aux États membres, de prendre en considération les diverses circonstances qui pourraient affecter de façon substantielle la situation générale qui a déterminé la répartition initiale. Or, l'adhésion de nouveaux États membres constituerait une modification substantielle de cette situation, la grille initiale ayant été conçue pour dix États membres, ce qui ne correspond plus à la composition actuelle de la Communauté. Du reste, le silence de l'acte d'adhésion en la matière signifierait que le principe de la stabilité relative des activités de pêche doit être appliqué en tenant compte de la nouvelle composition de la Communauté.

14 En second lieu, il soutient que les possibilités de pêche affectées à la Communauté en vertu de l'accord avec la Norvège ont été systématiquement sous-exploitées par les États membres bénéficiaires. Partant, le principe de stabilité relative des activités de pêche n'aurait pas été violé si des possibilités de pêche avaient été accordées à d'autres États membres, puisque les États membres, qui ont été les bénéficiaires exclusifs de ce principe, n'ont jamais épuisé la totalité de leurs quotas.

15 Avant d'examiner les arguments avancés, il convient de rappeler que, dans son arrêt du 16 juin 1987, Romkes (46/86, Rec. p. 2681), la Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la compatibilité, avec l'exigence de stabilité relative des activités de pêche formulée par le règlement n° 170/83, des répartitions des quotas intervenues après la répartition initiale de 1983. Au point 17 de cet arrêt, la Cour a ainsi déclaré que cette exigence de stabilité relative devait s'entendre comme signifiant le maintien d'un pourcentage fixe pour chaque État membre dans cette répartition. Elle a précisé à cet égard que, en prévoyant que les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires dans la répartition des ressources entre États membres seront arrêtés par le Conseil selon la procédure de l'article 43 du traité, l'article 4, paragraphe 2, de ce même règlement démontre que la clé de répartition initialement fixée en vertu de l'article 4, paragraphe 1, et sur la base de l'article 11, continuera à s'appliquer tant qu'un règlement modificatif n'aura pas été adopté selon la procédure qui a été suivie pour le règlement n° 170/83.

16 En ce qui concerne l'argument tiré de l'adhésion du royaume d'Espagne à la Communauté le 1er janvier 1986, il y a lieu de considérer que le fait objectif de l'adhésion d'un État ne saurait produire, à lui seul, des effets juridiques, étant donné que les conditions d'adhésion sont réglées dans l'acte correspondant.

17 En l'espèce, l'article 2 de l'acte d'adhésion en cause prévoit que, dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris par les institutions des Communautés avant l'adhésion lient les nouveaux États membres et sont applicables, dans ces États, dans les conditions prévues par ces traités et par l'acte d'adhésion lui-même.

18 Or, il est constant que, en ce qui concerne la pêche, et notamment les ressources externes, l'acte d'adhésion (article 167 en ce qui concerne l'Espagne) prévoit un régime d'intégration se limitant à la reprise, par la Communauté, de la gestion des accords de pêche conclus antérieurement avec des pays tiers par les nouveaux États membres, ainsi qu'au maintien provisoire, dans leur chef, des droits et obligations qui en découlent, en attendant que le Conseil prenne les décisions appropriées à la préservation des activités de pêche dérivant desdits accords.

19 Dans ces conditions, conformément à l'article 2 de l'acte d'adhésion, c'est l'application de l'acquis communautaire qui s'impose, en particulier du principe de la stabilité relative, tel qu'établi par le règlement n° 170/83, précité, ce dernier n'ayant du reste subi aucune modification, à l'exception de l'adaptation technique du nombre de voix dans la procédure de décision visée à l'article 14, paragraphe 2 (annexe I, point XV, de l'acte d'adhésion), et interprété par la Cour.

20 Cet argument doit donc être écarté.

21 Il convient de préciser, cependant, que si l'acte d'adhésion n'a pas touché, comme il aurait pu le faire, à la situation existante en matière de répartition des ressources externes de la pêche, il n'en reste pas moins que, depuis l'adhésion, le royaume d'Espagne se trouve dans la même situation que les États membres qui n'ont pas bénéficié de la répartition initiale.

22 Il en découle que, d'une part, cet État membre a le droit de participer à la répartition de nouvelles possibilités de pêche, éventuellement disponibles en vertu d'accords avec des pays tiers conclus après l'adhésion et ayant pour objet des ressources de pêche devant encore être réparties; d'autre part, que lors de l'éventuelle révision du système, conformément à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 170/83, il peut faire valoir ses prétentions au même titre que tous les autres États membres.

23 S'agissant de l'argument tiré d'une prétendue sous-exploitation des quotas, il convient de relever que, dans la réalité, et comme le Conseil l'a d'ailleurs fait remarquer, sans qu'aucune démonstration convaincante ne lui ait été opposée, les possibilités de pêche attribuées à la Communauté en vertu d'un accord avec un pays tiers se fondent sur des prévisions, quant à l'état et à l'évolution des stocks,

qui peuvent se révéler inexactes et ne pas refléter les quantités susceptibles d'être capturées. Dans ces conditions, la simple constatation de résultats de pêche inférieurs aux quantités prévues ne saurait créer une obligation de procéder à une nouvelle répartition pour l'année suivante. Il convient d'ajouter que le requérant n'a apporté aucune preuve d'une sous-exploitation volontaire, de la part des États membres bénéficiaires, des quotas de pêche qui leur avaient été attribués en vertu du règlement litigieux.

24 Ce second argument ne pouvant dès lors être accueilli, il y a lieu de rejeter dans son ensemble le moyen tiré de la violation du principe de la stabilité relative des activités de pêche.

Sur le moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination

25 Le requérant soutient que, en adoptant le règlement litigieux sans l'inclure dans la clé de répartition, le Conseil aurait violé le principe de non-discrimination inscrit à l'article 7 du traité.

26 A l'appui de son allégation, le requérant fait état, en premier lieu, de ce que, au cours de la période de référence, à savoir entre 1973 et 1978, la flotte espagnole a déployé des activités de pêche importantes dans les eaux de la Norvège. Or, la prise en compte de ces activités traditionnelles dans la clé de répartition serait conforme à l'arrêt du 16 juin 1987, Romkes, précité, où la Cour a déclaré que le système de répartition n'était pas contraire au principe de non-discrimination résultant de l'article 7 du traité, puisqu'il impose aux pêcheurs de chaque État membre des efforts de limitation proportionnés à ce qu'ils pêchaient avant l'entrée en vigueur du régime communautaire de conservation des ressources de la pêche.

27 Il fait valoir, en second lieu, que la discrimination découlerait également, d'une part, du fait que les nouveaux États membres, tout en ayant, suite à leur adhésion, perdu, en faveur de la Communauté, le pouvoir de négocier des accords de pêche

avec des pays tiers, demeurent exclus des possibilités de pêche que la Communauté obtient en négociant elle-même de tels accords avec les pays tiers; le requérant souligne, d'autre part, que les autres États membres ont bénéficié des accords de pêche conclus par l'Espagne avec des pays tiers avant l'adhésion, alors que l'Espagne est exclue des quotas que la Communauté obtient en vertu d'accords qu'elle avait conclus de son côté au cours de la même période.

28 Il convient de relever, à cet égard, que la situation du requérant n'est pas comparable à celle des autres États membres bénéficiaires des répartitions, si l'on tient compte du contenu de l'acte d'adhésion, tel qu'il a été rappelé ci-dessus, au sujet de l'intégration des nouveaux États membres dans la politique commune de la pêche, particulièrement en ce qui concerne les ressources externes de la pêche déjà disponibles et réparties lors de l'adhésion.

29 En effet, dans la mesure où l'acte d'adhésion n'a pas modifié la situation existante en matière de répartition des ressources externes, l'acquis communautaire reste d'application. Dès lors, les nouveaux États membres ne sauraient invoquer des circonstances antérieures à l'adhésion, dont notamment leurs activités de pêche au cours de la période de référence, pour écarter l'application des dispositions en cause. Depuis leur adhésion, ils se trouvent dans la même situation que les États membres exclus des répartitions en vertu du principe de la stabilité relative des activités de pêche, concrétisée, pour ce qui est des accords intervenus avant l'adhésion, dans la répartition opérée en 1983. Cette appréciation ne saurait être infirmée par le fait que, par l'adhésion, les nouveaux États membres n'ont plus la compétence pour conclure des accords autonomes, ce qui les place dans une situation identique à celle de tous les autres États membres, ou par le fait de ne pas avoir reçu de contrepartie aux ressources externes qu'ils ont apportées à la Communauté.

30 Le moyen tiré de la violation du principe de non-discrimination doit donc également être écarté.

31 Il résulte de toutes les considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

32 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le royaume d'Espagne ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, la Commission et les États membres intervenants supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens. La Commission, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni supporteront leurs propres dépens.

Due Kakouris Zuleeg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida Díez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 octobre 1992.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due