CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 15 SEPTEMBRE 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les présentes conclusions concernent trois affaires préjudicielles qui ont été traitées simultanément à l'audience du 24 juin dernier et dont l'élément commun réside dans le fait qu'elles soulèvent le problème de la validité de la réglementation communautaire sur la pêche applicable aux bateaux espagnols, à la lumière de certains engagements internationaux antérieurs. Il importe toutefois de préciser que les affaires jointes 180/80 (Crujeiras Tomé/Procureur de la République française) et 266/80 (Procureur de la République française/Yurrita) ont à leur origine des procédures pénales en instance contre des pêcheurs espagnols ayant pêché sans licence dans la zone dite économique exclusive de la République française — c'est-à-dire dans la bande maritime comprise entre 12 et 200 milles des côtes de cet État membre —, alors que l'affaire 181/80 (Procureur général près de la cour d'appel de Pau et autres/Arbelaiz-Emazabel) est liée à la procédure pendante contre un pêcheur, également espagnol, accusé d'avoir pêché sans licence dans les eaux territoriales françaises, dans la zone comprise entre 6 et 12 milles de la terre ferme. Cette différence est importante, comme nous le verrons, du point de vue du contenu des engagements internationaux antérieurs qui doivent être pris en considération. Nous rappelons en outre que la Cour a déjà eu l'occasion de traiter d'un problème analogue à celui sur lequel portent les affaires jointes 180/80 et 266/80 dans l'arrêt rendu le 14 octobre 1980 dans l'affaire 812/79, Burgoa, à laquelle nous aurons souvent l'occasion de nous référer.

En ce qui concerne les faits, nous nous limiterons à ajouter quelques détails. Dans l'affaire Crujeiras Tomé, l'activité de pêche non autorisée a eu lieu le 16 septembre 1978; la procédure pénale s'est déroulée en deux instances au fond, l'une et l'autre défavorables à l'accusé (devant le tribunal de grande instance de Lorient et la cour d'appel de Rennes); la question préjudicielle a été posée par la Cour de cassation française par arrêt du 7 juillet 1980. Dans l'affaire Yurrita, la date de l'activité de pêche interdite est le 17 octobre 1980 et le tribunal saisi de l'affaire pénale est celui «de grande instance» de Saint-Nazaire qui s'est adressé à la Cour par jugement du 24 octobre 1980. Enfin, le bateau de M. Arbelaiz-Emazabel a été surpris alors qu'il se livrait à une activité de pêche illicite le 3 novembre 1977; la procédure pénale a suivi son cours devant le tribunal de grande instance de Bayonne et la cour d'appel de Pau — qui ont toutes deux prononcé un non-lieu —, et c'est à présent à la Cour de cassation qu'il appartient de se prononcer; cette dernière a utilisé le moyen prévu à l'article 177 du traité CEE par son arrêt du 7 juillet 1980.

2. Nous examinerons en premier lieu les affaires jointes 180 et 266/80. Les deux juridictions nationales interrogent

1 — Traduit de l'italien.

la Cour, par des questions formulées en substance de manière identique, «sur la validité, au regard des engagements internationaux antérieurs et, dans l'affirmative, sur l'opposabilité aux ressortissants espagnols des règlements du Conseil des Communautés établissant certaines mesures provisoires de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne, dans la mesure où ces règlements ont surbordonné à certaines conditions l'exercice de la pêche par les ressortissants espagnols dans la zone économique créée par le décret n° 77.1130 du 11 février 1977»

Nous observons que les «engagements internationaux antérieurs» mentionnés dans les questions sont essentiellement la convention de Genève du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, la convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964 et l'accord franco-espagnol sur la pêche du 20 mars 1967, comme cela résulte du contexte des ordonnances de renvoi. La convention de Genève a été invoquée dans la procédure au principal par M. Crujeiras Tomé pour soutenir qu'un État contractant ne pouvait adopter aucune mesure de conservation des ressources marines sans se concerter avec les autres États contractants, et qu'une telle mesure ne devait en aucun cas revêtir un caractère discriminatoire. En ce qui concerne la convention de Londres de 1964 et l'accord franco-espagnol de 1967, qui ont attribué aux citoyens espagnols un droit de pêche dans la bande de mer comprise entre 6 et 12 milles à partir de la côte atlantique française (en particulier dans les zones de pêche habituelles au cours de la décennie 1953-1962), les deux intéressés ont cherché à en déduire un droit de pêche analogue dans les eaux comprises entre 12 et 200 milles.

3. En ce qui concerne les règlements communautaires à prendre en considération dans les présentes espèces, il est utile de rappeler qu'ils ont revêtu la forme de mesures *intérimaires* en matière de conservation et de gestion des ressources de pêche (spécifiquement applicables aux navires battant pavillon espagnol), parce qu'ils ont été adoptés après l'extension à 200 milles des limites des zones de pêche des États membres en mer du Nord et dans l'Atlantique Nord (intervenue le 1er janvier 1977) et dans l'attente de la conclusion d'accords entre la Communauté et les pays tiers concernés pour réglementer l'exploitation des ressources halieutiques, dans ces zones, par les pêcheurs de ces pays. L'accord entre la CEE et l'Espagne a ensuite été paraphé le 23 septembre 1978, signé le 15 avril 1980 et il est entré en vigueur le 22 mai 1981, de telle sorte que le régime provisoire a cessé d'être applicable.

Pour expliquer l'interdépendance entre les mesures communautaires et les actes législatifs des États membres individuels dans le domaine en objet, il faut se rappeler que ces États ont porté leurs zones de pêche (plus exactement leurs zones économiques exclusives) à 200 milles dans le cadre d'une action concertée et sur la base d'une des résolutions adoptées par le Conseil des Communautés le 3 novembre 1976 sur la politique commune en matière de pêche. A partir de ce moment, la Commission a été chargée d'engager des négociations avec les pays tiers de manière à assurer la reconnaissance des droits des États membres dans la bande maritime des 200 milles et de tempérer la sauvegarde des ressources halieutiques par la détermination de quotas de pêche en faveur des autres parties. Les institutions communautaires ont procédé en même temps à

l'élaboration (puis au perfectionnement progressif) d'une réglementation communautaire visant à limiter l'accès des pêcheurs de certains pays tiers à la zone des 200 milles à partir des côtes communautaires en fixant les quantités de poisson pouvant être prises et en créant un système de contrôle fondé sur l'octroi de licences par la Communauté. Cette réglementation a confié aux différents États membres la responsabilité de garantir le respect des quotas de prises: c'est ce qui justifie l'application de sanctions pénales dans les cas de non-observation des limitations fixées à l'activité des pêcheurs des États tiers.

Il ne nous semble pas nécessaire de répéter en détail le contenu des règlements applicables aux pêcheurs espagnols adoptés entre 1977 et 1981. Nous nous bornerons à rappeler que c'est le règlement n° 373/77, du 20 février 1977 — qui fixait les quotas de pêche accordés aux navires de certains pays tiers, dont l'Espagne — qui a formé le point de départ, et que le système des licences a été introduit en ce qui concerne les pêcheurs espagnols un peu plus d'un mois après par le règlement n° 746/77 du 5 avril 1977. Les nombreux règlements qui ont suivi ont prorogé le régime ainsi mis en œuvre et l'ont en outre modifié sur certains points mineurs (nombre des bateaux, modalités de contrôle, etc). Enfin, l'accord sur la pêche entre la CEE et l'Espagne a été conclu et approuvé par règlement n° 3062/80 du 25 novembre 1980.

Même si les problèmes posés par les questions préjudicielles qui nous occupent concernent la réglementation communautaire qui a précédé cet accord, il convient de souligner que ce dernier a confirmé (sur la base de la réciprocité) le système des quotas de pêche à déterminer chaque année (article 3, paragraphe 1, sous b) et le mécanisme des licences (article 4: il appartient à chaque partie de décider si l'exercice de la pêche doit être subordonné à l'octroi de licences). Le droit de chacune des parties d'adopter dans sa zone de pêche «les mesures qui peuvent être nécessaires pour assurer le respect, par les navires de l'autre partie, des dispositions [de l'] accord» est bien entendu reconnu (article 7). On notera enfin que, l'application provisoire de l'accord ayant été décidée dans l'attente de son entrée en vigueur et à partir de la date de sa signature (article 12), l'activité des pêcheurs espagnols dans les zones de pêche des États membres dans la période comprise entre le 15 avril 1980 et le 22 mai 1981 a été régie à la fois par la réglementation communautaire intérimaire et par les clauses de l'accord en question; cela devrait faciliter la solution au fond dans l'affaire Yurrita.

4. Pour étudier la question de la validité des règlements relatifs à la pêche à la lumière des engagements internationaux antérieurs, il est nécessaire de se demander avant tout dans quelles conditions et selon quels critères l'éventuelle violation d'engagement internationaux pourrait entraîner l'invalidité d'actes normatifs communautaires. Il nous semble que la réponse doit être la suivante: ou bien il doit s'avérer que l'adoption de ces actes enfreint l'obligation des institutions communautaires de ne pas entraver l'exécution des engagements des États membres dérivant de conventions *antérieures au traité,* au sens de l'article 234, ou bien la violation supposée doit concerner des engage-

ments internationaux propres à la Communauté et dérivant d'un accord qui attribue aux différents citoyens des États membres le droit de s'en prévaloir en justice. En effet, la Cour a reconnu dans l'arrêt cité, du 14 octobre 1980, affaire Burgoa, que l'article 234 comporte à la charge des institutions communautaires l'obligation négative mentionnée ci-dessus, et cette même Cour avait précédemment établi que la validité des actes des institutions au sens de l'article 177 du traité CEE ne peut dépendre d'une norme de droit international que lorsque cette dernière oblige la Communauté et produit des effets directs à l'égard des individus (arrêt du 12. 12. 1972 dans les affaires jointes 21-24/72, International Fruit, Recueil 1972, p. 1219, et du 24. 10. 1973 dans l'affaire 9/73, Schlüter, Recueil 1973, p. 1135). Il est donc décisif de déterminer si les engagements internationaux qu'il s'agirait de prendre comme mesure de la validité des règlements en matière de pêche sont antérieurs ou postérieurs à l'entrée en vigueur du traité CEE et s'ils obligent ou non la Communauté.

Nous avons vu qu'au cours de la procédure pénale contre M. Crujeiras Tomé, l'avocat de ce dernier a invoqué en premier lieu la convention de Genève du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, dont l'article 7, tout en autorisant les États riverains à adopter des mesures de conservation des ressources marines dans certaines parties de la haute mer adjacentes à leurs mers territoriales, a posé comme condition que des négociations aient été menées sans succès pendant au moins six mois avec les autres États intéressés, et a exigé en outre que les mesures de conservation n'aient pas un caractère discriminatoire à l'égard des pêcheurs étrangers. Mais cette convention a été ratifiée par la France en 1970 et par l'Espagne en 1971: en conséquence, en ce qui concerne les rapports entre ces deux États, elle a été conclue postérieurement à l'entrée en vigueur du traité CEE, ce qui entraîne l'inapplicabilité de l'article 234. En second lieu, seuls cinq États membres sont parties à cette convention (Royaume-Uni, Danemark, Belgique et Pays-Bas, en dehors de la France), de telle sorte que l'hypothèse d'une succession de la Communauté aux États membres dans les obligations qu'ils ont assumées devrait être écartée en tout cas. Il est connu en effet que, selon les critères adoptés dans l'arrêt du 12 décembre 1972 cité en ce qui concerne l'affaire International Fruit, la succession de la Communauté aux États membres dans les obligations dérivant d'une convention antérieure ne saurait être admise que lorsque quatre conditions sont réunies: la participation de tous les États membres à la convention dès l'époque de la conclusion du traité CEE, la volonté de ces États d'obliger la Communauté au respect de l'accord, coïncidant avec l'adhésion de la Communauté aux buts poursuivis par ce dernier, l'action effectivement exercée par les institutions communautaires dans le cadre de l'accord, et la reconnaissance, de la part des autres parties contractantes, du transfert de compétences intervenu en ce domaine au profit de la Communauté. Nous renvoyons sur ce point aux considérations déjà développées dans nos conclusions du 10 juillet 1980 dans l'affaire 812/79, Burgoa. Il est évident qu'aucune des conditions qui viennent d'être rappelées n'est remplie dans le cas de la convention de Genève du 29 avril 1958.

En ce qui concerne l'applicabilité de l'article 234, une remarque a été faite en ce sens que, s'agissant de conventions relatives à des domaines dans lesquels la compétence communautaire n'a pas commencé à s'exercer immédiatement après l'entrée en vigueur du traité, l'obligation des institutions de ne pas faire obstacle au respect des engagements contractés par un ou plusieurs États membres à l'égard d'un ou de plusieurs États tiers devrait également être valable pour les engagements contractés avant l'exercice de cette compétence. Toutefois, cette thèse est en contradiction flagrante avec le texte de l'article 234, premier alinéa, et avec l'interprétation qu'en a donnée l'arrêt Burgoa cité; elle nous semble donc inacceptable, d'autant plus que nous sommes en présence d'une règle qui revêt un caractère d'exception dans la mesure où elle sauvegarde provisoirement le respect d'obligations incompatibles avec le droit communautaire envers des États tiers. Il est vrai que, dans l'arrêt du 14 juillet 1976 relatif à l'affaire Kramer (Recueil 1976, p. 1279), la Cour a admis que, tant que la Communauté n'avait pas exercé ses fonctions en matière de préservation des ressources biologiques marines, les États membres restaient compétents pour assumer des obligations internationales dans ce domaine (attendu 39); toutefois, ce même arrêt a précisé que les États membres étaient tenus de ne pas contracter des obligations susceptibles de gêner la Communauté dans l'exercice ultérieur de sa mission (attendu 44) et, de toute façon, aucune référence n'a été faite à l'article 234, qui est le seul pertinent dans la présente controverse.

Il a ensuite été dit que la convention de Genève de 1958, étant une convention de codification, serait obligatoire pour la Communauté, indépendamment des critères fixés dans l'arrêt International Fruit du 12 décembre 1972. Nous doutons toutefois que l'article 7 de cette convention exprime et codifie le droit coutumier préexistant. Nous rappelons en outre notre conviction, déjà exprimée dans les conclusions citées relativement à l'affaire Burgoa, que les récents développements du droit international général en matière maritime ont entraîné l'abrogation des normes antérieures incompatibles, qu'elles soient générales ou particulières; il nous semble que des règles comme l'article 7 de la convention de Genève, qui réglementent des problèmes de conservation des ressources biologiques en se fondant sur la distinction traditionnelle entre la mer territoriale et la haute mer, ne peuvent plus être considérées comme étant en vigueur maintenant que cette distinction a été mise en cause par la reconnaissance de la «zone économique exclusive».

La convention de Genève de 1958 ne peut donc pas être prise comme critère de la validité des règlements communautaires en matière de pêche. On aboutit aux mêmes conclusions en examinant la convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964 et l'accord général sur la pêche du 20 mars 1967 entre la France et l'Espagne. Au sujet de ce dernier, il importe de se rappeler qu'il a été adopté dans le cadre de la convention de Londres dont l'article 9, paragraphe 2, a prévu la possibilité d'accords complémentaires entre États voisins: il s'agit donc d'un instrument d'application de cette

convention. Ainsi, l'élément intéressant est que l'article 234 ne peut être considéré comme applicable à aucun des deux instruments diplomatiques mentionnés, ces derniers étant tous deux postérieurs au traité de Rome (la situation dans l'affaire Burgoa était différente, l'Irlande ayant adhéré à la CEE après avoir ratifié la convention de Londres). D'autre part, on ne peut admettre que la Communauté ait succédé aux États membres contractants, étant donné que les conditions qui se déduisent de l'arrêt International Fruit cité font défaut. Nous rappelons de nouveau à cet égard l'argumentation développée dans nos conclusions en ce qui concerne l'affaire Burgoa.

Il y a un point particulier sur lequel nous avons déjà eu l'occasion de nous exprimer et qui mérite d'être souligné. Dans les années 60, il n'existait pas encore de politique communautaire en matière de pêche; en conséquence il ne peut y avoir eu ni volonté de la Communauté de se considérer comme liée par la convention de Londres, ni une quelconque forme d'activité des institutions communautaires dans le cadre de cette convention. Trois phénomènes nouveaux sont intervenus au cours des années 70: la formation rapide d'une règle générale internationale admettant l'extension des zones de pêche exclusives des États jusqu'à 200 milles de la côte, la décision des États membres de la Communauté d'étendre effectivement leurs zones de pêche respectives dans cette mesure (au moins dans l'Atlantique et en mer du Nord) et l'ouverture simultanée de négociations sur la pêche entre la CEE et les États tiers intéressés, dont l'Espagne. Nous avons déjà dit que les résolutions du Conseil sur la politique commune en matière de pêche ont été adoptées le 3 novembre 1976; nous soulignons que le début des négociations avec l'Espagne a eu lieu le 3 décembre de la même année (l'accord a ensuite été paraphé le 22 septembre 1978). De cette manière, le régime communautaire provisoire concernant les quotas de prises admises sous licence au profit des pêcheurs espagnols dans la zone des 200 milles a été adopté et mis en œuvre parallèlement à l'élaboration du nouveau régime conventionnel dans les rapports entre la CEE et l'Espagne et il a été appliqué avec la collaboration des autorités espagnoles (voir l'attendu 23 de l'arrêt Burgoa cité).

En se fondant sur cet ensemble de circonstances, la Cour a affirmé que ce régime provisoire «s'insère dans le cadre de rapports établis entre la Communauté et l'Espagne pour résoudre les problèmes inhérents aux mesures de conservation et à l'extension des zones exclusives de pêches, et pour assurer réciproquement l'accès des pêcheurs aux eaux faisant l'objet de telles mesures. Ces rapports *se sont superposés 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» (arrêt Burgoa cité, attendu 24). En conséquence, la Cour a nié l'existence d'éléments susceptibles de mettre en cause la validité du règlement n° 1376/78. Étant donné les prémisses, une conclusion identique se justifie en ce qui concerne toutes les mesures provisoires auxquelles les juges nationaux se sont référés dans les présentes affaires, d'autant plus que, dans le préambule du règlement n° 1744/78 applicable à l'af-

faire Cruijeiras, on trouve la même mention de l'accord de pêche prévu avec l'Espagne que celle contenue dans le préambule du règlement n° 1376/78, alors que le préambule du règlement n° 1719/80 applicable à l'affaire Yurrita citait l'accord lui-même qui venait d'être signé le 15 avril 1980. Il est à peine besoin d'ajouter que les arguments invoqués à propos de la convention de Londres sont valables également en ce qui concerne l'accord complémentaire franco-espagnol sur la pêche: l'un et l'autre doivent être considérés comme ne produisant pas d'effet à l'égard de la Communauté, et en tout état de cause comme dépassés depuis le début de l'année 1977, c'est-à-dire depuis le moment où l'ouverture des négociations CEE—Espagne s'est accompagnée de la reconnaissance tacite, de la part de l'Espagne, de la zone économique exclusive de 200 milles adoptée par les États membres, ainsi que du régime intérimaire sur la pêche mis en œuvre par les institutions communautaires.

5. Nous avons vu que les juges français, ayant soulevé le problème de la validité des règlements fixant des mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources halieutiques applicables aux navires espagnols, interrogent en outre la Cour à titre subsidiaire (c'est-à-dire pour l'hypothèse où la validité serait reconnue) sur l'opposabilité de ces mêmes règlements aux citoyens espagnols. Les motifs de l'arrêt de renvoi de la Cour de cassation française permettent de comprendre que c'est la prise en compte du fait que l'Espagne n'est pas partie contractante au traité instituant la CEE qui a suscité le doute à cet égard; on en déduit que la réglementation en cause ne devrait pas influer sur les droits dérivant de la convention de Londres et de l'accord franco-espagnol du 20 mars 1967 en faveur des Espagnols. Or, cette idée est certainement inexacte. L'efficacité des règlements communautaires ne se concrétise pas par rapport aux seuls citoyens des États membres; au contraire, les règlements dont l'applicabilité est en discussion avaient pour but de fixer le traitement appliqué aux bateaux espagnols dans la bande de mer de 200 milles adjacente aux côtes des États membres et avaient donc comme principaux destinataires les individus, quelle qu'en soit la nationalité, se trouvant à bord de ces bateaux. Il est indiscutable que, s'agissant d'assurer la conservation et la gestion des ressources halieutiques dans les «zones économiques exclusives» des États membres, la Communauté avait le pouvoir d'adopter des règlements, étant donné que cette matière relève de celles que le traité de Rome attribue à sa compétence (nous sommes, on le sait, dans le domaine de la politique agricole commune). En ce qui concerne ensuite le fait que certains États membres avaient assumé, sur la base d'accords signés avec des pays tiers et à l'égard de ces derniers, des obligations éventuellement incompatibles avec le contenu de la réglementation communautaire, nous remarquons que, si l'on admet la validité de cette dernière (pour les motifs que nous avons cherché à expliquer), on ne peut mettre en question, sur le point des destinataires, l'effet qu'elle doit normalement produire. Les règlements en question étant donc valides malgré les engagements internationaux antérieurs d'un ou de plusieurs États membres, il faut les considérer comme opposables aux pêcheurs espagnols.

6. Nous en venons maintenant à l'affaire 181/80. La question posée par la Cour de cassation française concerne ici «la validité, au regard des engagements

internationaux antérieurs, et, dans l'affirmative, ... l'opposabilité aux ressortissants espagnols des règlements n[os] 353/77 (en réalité le 373/77) du 24 février 1977, 746/77 du 5 avril 1977, 1416/77 du 28 juin 1977, 1709/77 du 26 juillet 1977 et 2160/77 du 30 septembre 1977, en ce que ces règlements ont fixé de nouvelles modalités d'exercice de la pêche par les navires espagnols dans la zone de pêche réservée de 6 à 12 milles nautiques». Cette question est structurée de manière largement semblable à la question que nous avons examinée jusqu'à présent, mais il y a deux différences. En premier lieu, on y trouve la mention expresse de cinq règlements, lesquels appartiennent toutefois à la liste des «mesures intérimaires» sur la pêche applicables aux navires espagnols; il s'agit de tous les règlements qui ont précédé l'acte de pêche litigieux. En second lieu, la vérification de la validité (et de l'opposabilité aux citoyens espagnols) est demandée dans la mesure où les règlements s'écartent des engagements internationaux antérieurs concernant la zone de pêche de *6 à 12 milles à partir des côtes françaises.* Dans l'affaire au fond, les engagements internationaux pris en considération sont seulement la convention de Londres du 9 mars 1964 et l'accord franco-espagnol sur la pêche du 20 mars 1967; on ne parle pas en revanche de la convention de Genève du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, et il nous semble inutile de nous demander si ce silence implique que cet instrument international a été jugé inapplicable au cas d'espèce.

Nous avons déjà eu l'occasion d'indiquer que la procédure contre M. Arbelaiz-Emazabel a eu une issue favorable à l'inculpé dans les deux phases précédentes qui se sont déroulées devant le tribunal de grande instance de Bayonne et la cour d'appel de Pau, contrairement à ce qui s'est passé dans l'affaire Crujeiras Tomé. Le fait que la convention de Londres et l'accord franco-espagnol de 1967 étaient sans aucun doute susceptibles, de par leur contenu, de s'appliquer au cas d'Arbelaiz-Emazabel, alors qu'ils paraissaient invoqués à tort dans le cas Crujeiras Tomé, contribue à expliquer cette orientation différente des juges français dans les deux affaires. Ce que nous voulons dire est qu'une activité de pêche qui s'est produite dans la zone de mer territoriale française entre 6 et 12 milles de la côte atlantique présentait les caractéristiques requises aussi bien par la convention de Londres que par l'accord complémentaire franco-espagnol: l'une et l'autre ont sanctionné en effet — même si c'est de manière différente — les droits de pêche des citoyens espagnols, précisément dans cette zone maritime. En revanche, pour soutenir qu'une action de pêche exercée au-delà des 12 milles rentrait dans le cadre de la convention et de l'accord en question, il était nécessaire de forcer à la fois leur lettre et leur esprit, en adoptant une ligne d'interprétation que nous avons déjà critiquée dans les conclusions relatives à l'affaire Burgoa.

Cela étant, il faut déterminer si le contenu de la convention de Londres et de l'accord complémentaire franco-espagnol sur la pêche a une incidence ou non aux fins de la présente affaire. A notre avis, il aurait une incidence s'il fallait procéder à l'examen de la compatibilité

entre les engagements internationaux dérivant de ces deux instruments diplomatiques et les règlements adoptés par la CEE entre 1977 et 1980 pour soumettre à des mesures intérimaires les bateaux de pêche espagnols dans la zone atlantique des 200 milles. Si on estime toutefois que les engagements internationaux en question ne concernent en rien les Communautés et si on conteste que l'article 234 du traité CEE peut s'appliquer en l'espèce (ce qui exclurait donc que les institutions communautaires soient tenues de ne pas faire obstacle au respect de ces engagements de la part des États membres), il n'y a alors aucune raison d'examiner la compatibilité des règlements communautaires cités ci-dessus avec la convention de Londres et l'accord de 1967 entre la France et l'Espagne.

A notre avis, la situation se présente exactement en ces termes. Il serait superflu de répéter les arguments présentés au sujet des affaires Crujeiras Tomé et Yurrita pour démontrer que l'article 234 ne produit pas d'effet en ce qui concerne des conventions postérieures à l'entrée en vigueur du traité CEE et qu'aucune des deux conventions dont il s'agit ne peut être considérée comme liant la Communauté. Nous souhaiterions plutôt mettre en évidence que la prise de position contenue dans votre arrêt Burgoa du 14 octobre 1980 garde toute sa valeur en ce qui concerne le régime applicable aux pêcheurs espagnols dans la bande de mer comprise entre 6 et 12 milles à partir des côtes atlantiques communautaires. D'une part, en effet, la réglementation communautaire adoptée à partir de 1977 n'a pas distingué entre les diverses bandes maritimes comprises entre la côte et la limite externe de la zone économique exclusive (200 milles): elle a prévu un traitement applicable à toutes *les zones de pêche* des États membres qui s'étendent jusqu'à 200 milles marins au large des côtes de la mer du Nord et de l'Atlantique. D'autre part, c'est également une conception unitaire des zones de pêche soumises à la juridiction des parties contractantes (c'est-à-dire des zones comprenant les eaux territoriales et la zone économique exclusive), qui se retrouve dans l'accord négocié puis conclu entre la CEE et l'Espagne. En conséquence, lorsque l'arrêt Burgoa cité a reconnu que les rapports établis entre la Communauté et l'Espagne en ce qui concerne les zones de pêche exclusives — rapports dont le régime intérimaire adopté par la CEE fait partie — «se sont superposés au régime précédemment applicable à ces zones» (attendu 24 déjà cité), il s'est agi d'une affirmation qui peut se référer non seulement à l'espace maritime compris entre 12 et 200 milles, mais également à celui qui se trouve entre la côte et les 12 milles de distance.

7. L'avocat de M. Arbelaiz-Emazabel a soutenu entre autres qu'en 1977 la Commission aurait reconnu l'accord franco-espagnol sur la pêche de 1967 comme applicable, malgré la réglementation communautaire. La partie intéressée a cité à cet égard une note verbale du 4 juillet 1977 par laquelle la Commission a précisé, en réponse à une note du ministère des affaires étrangères espagnol, que la possibilité de pêche accordée aux pêcheurs espagnols dans le cadre du régime intérimaire créé par le règlement CEE n° 746/77 (qui serait prorogé par un nouveau règlement) était limitée aux eaux situées au-delà des 12 milles «sans

préjudice des droits découlant de l'accord général sur la pêche entre la France et l'Espagne du 20 mars 1967; à l'intérieur de ces zones, l'exercice des activités de pêche n'est donc pas permis aux bateaux espagnols, exception faite de la zone visée à l'accord précité». De son côté, la Commission a affirmé que le passage de sa note verbale du 4 juillet 1977 en question se référait exclusivement à la zone côtière frontalière (jusqu'à 3 milles de la terre ferme) visée au paragraphe III de l'accord franco-espagnol: en effet, cela apparaît clairement d'une note verbale du 29 juillet 1977, qui précise que «le nouveau règlement n° 1709/77), comme les règlements précédents, *s'applique à l'ensemble des zones de pêche sous la juridiction ou la souveraineté des États membres* de la Communauté, y compris la zone visée au paragraphe I de l'échange de lettres portant accord franco-espagnol du 20 mars 1967, et excepté la zone de pêche côtière visée au paragraphe III dudit échange de lettres».

Il nous semble impossible de prendre en considération la note du 4 juillet indépendamment de celle du 29 juillet, et les deux textes examinés conjointement n'impliquent à notre avis aucune reconnaissance de la valeur obligatoire de l'accord franco-espagnol à l'égard de la CEE. En réalité, ces notes contiennent l'interprétation que la Commission a donnée du cadre dans lequel s'appliquait le «régime transitoire» créé par la Communauté et si on concentre l'attention sur la note du 29 juillet 1977, l'élément significatif qui en ressort est que la situation juridique visée au paragraphe I de l'accord franco-espagnol y est considérée comme déjà dépassée du fait de ce régime intérimaire. Ce qu'il ne faut de toute façon pas oublier, c'est qu'il ne s'agit pas d'établir pour la présente affaire si l'accord de pêche entre la France et l'Espagne pouvait encore être invoqué en 1977 dans les rapports entre les deux parties contractantes ou si la Commission se proposait alors d'en respecter partiellement le contenu en vue de la conclusion des négociations avec l'Espagne. La question décisive est de savoir si cet accord a jamais lié la Communauté ou s'il a jamais appartenu à la catégorie des accords visés à l'article 234, premier alinéa, du traité de Rome, étant donné que c'est seulement dans l'une ou l'autre de ces hypothèses que le régime intérimaire communautaire de la pêche pourrait s'avérer invalide dans la mesure où il serait incompatible avec ledit accord. Or, les notes verbales des 4 et 29 juillet 1977 ne contiennent pas, à notre avis, d'éléments susceptibles d'accréditer l'une quelconque des deux hypothèses mentionnées.

8. Dans le déroulement de la présente procédure, les parties ont abondamment discuté une série de problèmes relatifs au contenu de la convention de Londres, problèmes dont l'examen est rendu parfaitement inutile par la ligne de raisonnement que nous avons suivie. Nous croyons toutefois utile de rappeler qu'il existe des arguments probants à l'encontre de la thèse de l'incompatibilité entre cette convention et le régime intérimaire en matière de pêche mis en place par la Communauté à partir de 1977, arguments dont il suffira de faire un bref rappel.

La règle qui constitue pour ainsi dire la contrepartie de la reconnaissance des droits des pêcheurs habituels contenue à l'article 3 se trouve à l'article 5 de la convention. Elle attribue à l'État riverain

le pouvoir de réglementer la pêche dans la zone maritime comprise entre 6 et 12 milles, notamment pour donner effet à des mesures de conservation convenues sur le plan international. La fixation de quotas de pêche est donc certainement admise, et le système des licences peut à notre avis être considéré comme couvert par la formulation très large du pouvoir des États riverains «to regulate the fisheries *and to enforce such regulations*». A cet égard, la remarque a été faite que l'article 5 prévoit une condition précise qui est l'interdiction de discrimination en droit ou en fait au détriment des pêcheurs des autres parties contractantes, alors que la circonstance que les pêcheurs communautaires ne sont pas soumis à l'obligation de la licence pourrait les placer dans une situation privilégiée. Or, la Cour a déjà répondu incidemment à cette objection lorsqu'elle a affirmé (voir l'arrêt Burgoa, attendu 21) «le contrôle de l'exercice de la pêche peut être effectué par un système de licences ... notamment ... lorsque le contrôle de la capture ne peut être effectué dans les ports côtiers adjacents, les navires de pêche des États tiers retournant normalement à leurs ports d'origine pour le débarquement de leurs prises». Le système des licences ne peut donc être considéré comme discriminatoire puisqu'il représente une forme de contrôle alternatif par rapport au contrôle des prises.

L'avocat de M. Arbelaiz-Emazabel a excipé du fait que le contrôle des prises faites par les pêcheurs communautaires a été introduit par un règlement postérieur à ceux qui ont imposé les licences aux pêcheurs espagnols (règlement n° 753/80 du 26 mars 1980) et qu'en outre les autorités françaises n'auraient jamais appliqué de système efficace de contrôles postérieurs au débarquement de la pêche. Nous observons toutefois sur le premier point que la mise en place des systèmes de contrôle en question appartenait entièrement aux autorités nationales avant que le règlement cité ait introduit différentes modalités d'enregistrement et de transmission des informations concernant les prises effectuées par les pêcheurs des États membres. Sur le second point, nous rappelons qu'au cours de la procédure orale, la Commission a nié que la pratique française puisse encourir des critiques et a même été jusqu'à dire que le système de contrôle français est le plus perfectionné de la Communauté.

Il convient, d'autre part, de rappeler que, même si l'on considère la situation des pêcheurs communautaires comme «privilégiée» parce que leur activité de pêche peut s'exercer sans nécessiter une licence, le traitement spécial supposé leur être appliqué devrait être considéré comme admis par l'article 10 de la convention de Londres. En effet, cet article laisse intacte la possibilité d'instituer (ou de maintenir) un régime particulier en matière de pêche dans les rapports entre les États membres de la CEE, et toute autre clause de la convention doit être interprétée en tenant compte de cette clause de sauvegarde.

Toujours en ce qui concerne l'article 5 de la convention de Londres, on a discuté du point de savoir si l'obligation prévue au paragraphe 2 avait été respectée, obligation selon laquelle un État riverain doit, avant d'adopter une réglementation de la pêche, la porter «à la connaissance des autres parties contractantes intéressées, et les [consulter] si elles le demandent». D'après l'avocat de M. Arbelaiz-Emazabel, cette

obligation aurait été violée lors de l'adoption du règlement n° 746/77 du Conseil cité, étant donné qu'il n'a été communiqué à l'Espagne que le lendemain de son adoption. A notre avis, une obligation telle que celle contenue à l'article 5, paragraphe 2, cité se traduit par l'engagement d'informer les autres parties de ses propres initiatives de manière qu'elles puissent présenter leurs observations, le cas échéant, mais elle ne vise pas à l'ouverture de négociations au sens propre du terme; en conséquence, elle peut être satisfaite sans qu'il soit besoin de communiquer le texte définitif de l'acte qu'une partie a l'intention d'adopter. Au cours de l'audience, l'agent de la Commission a affirmé, sans être contredit, que son institution avait averti en temps utile les autorités espagnoles de la fixation des quotas qui a été effectuée ensuite par le règlement n° 746/77. Cela suffit à faire croire que l'obligation d'information et de consultation a été satisfaite.

Nous rappelons enfin que la partie privée a cherché également à faire valoir à nouveau la thèse selon laquelle les droits des pêcheurs habituels trouvent leur fondement dans une coutume internationale. Nous avons déjà eu l'occasion d'examiner ce problème dans nos conclusions relatives à l'affaire Burgoa, et nous nous limitons donc à rappeler que la situation des pêcheurs habituels est réglementée uniquement par des accords et non pas par des règles internationales générales. Nous restons convaincus que la pratique éventuellement suivie dans les rapports entre certains États avant que la zone de pêche exclusive ait été étendue à 200 milles ne saurait de toute façon être utilisée comme preuve d'une règle susceptible d'être adaptée à la nouvelle situation juridique résultant de cette extension.

9. Dans l'affaire 181/80 également, le juge de renvoi vous interroge sur l'opposabilité aux citoyens espagnols des règlements communautaires mentionnés dans le texte de la question pour le cas où ils seraient reconnus comme valides. Sous cet aspect, il n'y a aucune différence entre l'affaire que nous examinons et les deux autres: nous renvoyons en conséquence aux considérations précédemment développées par lesquelles nous croyons avoir démontré que les règlements dont il s'agit, s'ils sont valides, ont sans aucun doute un effet d'une portée telle qu'elle permet leur application aux pêcheurs espagnols dans les eaux soumises à la juridiction des États membres.

10. En conclusion nous proposons que la Cour réponde de la manière suivante aux questions qui lui ont été déférées par la Cour de cassation française par les deux arrêts du 7 juillet 1980 initialement mentionnés et par le tribunal de grande instance de Saint-Nazaire par le jugement du 25 octobre 1980:

a) l'examen des règlements du Conseil qui prévoient certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche applicables aux navires battant pavillon de l'Espagne n'a fait apparaître aucun motif d'invalidité;

b) ces règlements sont donc opposables aux citoyens espagnols qui auraient exercé une activité de pêche dans les zones maritimes et au cours des périodes indiquées dans ces mêmes règlements.