venir à un accord sur des mesures communautaires de conservation des ressources de pêche.

d) Quant au risque de préjudice grave ou irréparable

La Commission n'établirait d'aucune manière le caractère sérieux, irréversible ou irréparable d'un éventuel préjudice. Les données fournies quant au nombre de bateaux exclus par les mesures irlandaises ou à la portée de leurs effets seraient insuffisantes, inexactes ou inadéquates.

Les affirmations concernant les difficultés créées dans les négociations avec les pays tiers seraient très loin d'établir un dommage irréparable.

e) Quant à la nature des mesures provisoires sollicitées

Les mesures sollicitées par la Commission ou bien créeraient une situation dans laquelle aucune mesure conservatoire ne s'appliquerait aux zones intéressées, ce qui serait contraire aux résolutions de La Haye et entraînerait des conséquences beaucoup plus défavorables que celles qui pourraient être imputées aux mesures litigieuses, ou bien reviendraient à demander à la Cour de mettre en vigueur, par voie d'ordonnance, une proposition qui n'a pas été adoptée par le Conseil.

Le juge rapporteur

P. Pescatore

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 21 MAI 1977 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

D'après l'article 38 du traité CEE, le marché commun agricole dont il est question au titre II de la deuxième partie de ce traité comprend aussi la pêcherie. Une première réglementation détaillée de ce secteur est intervenue avec les règlements nos 2141/70 et 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, (JO L 236 du 27 octobre 1970, p. 1 et p. 5), qui ont été remplacés par les règlements du Conseil no 100/76 du 19 janvier 1976, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (JO L 20 du 28 janvier 1976, p. 1) et no 101/76 du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20 du 28 janvier 1976, p. 19). L'article 2, paragraphe 1 du règlement no 101/76 du Conseil dispose:

«Le régime appliqué par chacun des États membres à l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction ne peut entraîner des différences de traitement à l'égard d'autres États membres.

Les États membres assurent notamment l'égalité des conditions d'accès et d'exploitation des fonds situés dans les eaux visées au premier alinéa à tous les navires de pêche battant pavillon d'un des États membres et immatriculés sur le territoire de la Communauté.»

Le régime de la pêche fait de plus l'objet des articles 100 à 103 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations

1 — Traduit de l'allemand.

des traités. La disposition de cet acte qui a de l'importance dans la présente affaire est son article 102, qui est libellé comme suit:

«Au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, détermine les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques de la mer.»

Le 30 octobre 1976, le Conseil a adopté une série de résolutions en application desquelles les États membres ont conjointement, à partir du 1er janvier 1977, étendu les limites de leurs zones de pêche à 200 milles au large de leurs côtes de la Mer du nord et de l'Atlantique nord. En rapport avec ces résolutions, la Commission a fait la déclaration suivante, qui est reproduite en annexe VI aux résolutions de La Haye:

«Dans l'attente de la mise en application des mesures communautaires en matière de conservation des ressources actuellement en cours d'élaboration, les États membres ne prendront pas de mesures unilatérales de conservation des ressources.

Toutefois, si un accord ne devait pas intervenir au sein des commissions internationales de pêche pour l'année 1977 et si par après des mesures communautaires autonomes ne pouvaient pas être adoptées immédiatement, les États membres pourraient adopter, à titre conservatoire et d'une manière non discriminatoire, les mesures appropriées pour assurer la protection des ressources situées dans les zones de pêche bordant leur rivage.

Avant d'adopter ces mesures, l'État membre concerné recherchera l'approbation de la Commission qui devra être consultée à tous les stades de ces procédures.

De telles mesures éventuelles ne préjugent pas des orientations qui seront adoptées pour la mise en œuvre des dispositions de caractère communautaire en matière de conservation des ressources.»

Le Conseil a expressément marqué son accord sur cette déclaration.

A la même occasion, le Conseil a adopté une résolution sur certains principes de la pêche à l'intérieur de la Communauté, dans laquelle il a reconnu la nécessité de contrôles et de mesures efficaces en vue de la reconstitution et de la protection des fonds de pêche, de même que la nécessité de résoudre les problèmes de la pêche côtière, en particulier dans les régions économiquement défavorisées, et de réglementer la pêche à l'intérieur des zones côtières. Dans ce contexte, le Conseil a reconnu les problèmes particuliers de l'Irlande et la nécessité d'un développement progressif et continu de l'industrie irlandaise de la pêche.

Après que les tentatives effectuées par la suite pour parvenir à une solution au moins transitoire du problème de la conservation et du maintien des stocks de poissons eurent échoué, le ministre irlandais des affaires étrangères a signalé à la Commission, le 14 février 1977, que son gouvernement avait décidé de prendre unilatéralement les mesures conservatoires qu'il jugeait nécessaires. Le 16 février 1977, le ministre irlandais des pêcheries a arrêté les deux décrets qui font l'objet du présent recours formé par la Commission pour violation du traité, ainsi que de la demande de mesures provisoires qu'elle a déposée en même temps. Le «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) Order 1977» interdit la pêche dans une certaine zone au large de l'Irlande, cependant que le «Sea Fisheries (Conservation and Rational Exploitation) N° 2 Order 1977» exclut de cette interdiction les bateaux de pêche dont la longueur et la puissance du moteur n'excèdent pas respectivement 33 mètres et 1 100 chevaux.

Après de nouvelles tentatives, également vaines, pour parvenir à un accord au sein

du Conseil, le gouvernement irlandais a fait savoir à la Commission, par lettre du 4 avril 1977, qu'il mettait les mesures du 16 février 1977 en vigueur à compter du 10 avril 1977. Le 2 mai 1977, la Commission a engagé contre l'Irlande la procédure pour infraction au traité qui a conduit au présent recours et à la demande de mesures provisoires.

Au sujet de cette demande de mesures provisoires, nous ferons les observations suivantes:

1. Nous ne pouvons pas partager l'opinion du gouvernement irlandais suivant laquelle une demande tendant à obtenir des mesures provisoires dans le cadre d'une procédure engagée en vertu de l'article 169 du traité CEE, qui vise une disposition législative d'un État membre, n'est pas recevable. Il ne fait pas de doute que la décision définitive rendue dans une procédure tendant à faire constater une violation du traité peut imposer à l'État membre intéressé l'abrogation ou la modification de dispositions législatives. De plus l'article 186 du traité CEE, selon lequel, dans les affaires dont elle est saisie, la Cour de justice peut prescrire les mesures provisoires nécessaires, est rédigé en termes tout à fait généraux et ne prévoit aucune exception pour certaines procédures ou certaines mesures. On ne voit par conséquent pas comment l'article 186 du traité CEE pourrait ne pas s'appliquer aux procédures tendant à faire constater une violation du traité.

2. La condition essentielle pour qu'il soit fait droit à une demande de mesures provisoires est l'existence d'une forte présomption en faveur du bien-fondé du recours au principal. A notre avis, cette présomption est suffisamment forte en l'espèce, tout au moins en ce qui concerne le grief de discrimination à l'égard des bateaux de pêche des autres États membres du fait des mesures irlandaises. A ce sujet, on peut en l'occurrence laisser ouverte la question de savoir s'il est nécessaire d'obtenir l'approbation formelle de la Commission pour ces mesures, au sens de l'annexe VI aux résolutions de La Haye. En effet, suivant les termes non équivoques de l'annexe VI, en aucun cas ces mesures ne doivent, elles non plus, présenter un caractère discriminatoire. D'après les statistiques présentées par la Commission, on peut considérer comme certain que les mesures irlandaises ne concernent qu'un ou deux bateaux de pêche irlandais. Par contre, presque tous les bateaux de pêche néerlandais et un quart environ de la flotte de pêche française, qui jusqu'à présent exerçaient leur activité dans la zone litigieuse, se voient interdire à l'avenir la pêche dans ces eaux. Si l'on songe en particulier que la distance relativement considérable à laquelle sont situées les zones de pêche exige l'intervention de bateaux relativement puissants, cela revient à établir une discrimination à l'égard des bateaux de pêche de ces États membres, même si le texte du décret irlandais applicable ne vise pas la nationalité des différents bateaux. Par conséquent, d'après l'état actuel des faits et au stade actuel du litige tout au moins, les mesures irlandaises attaquées semblent aller à l'encontre de l'article 2, paragraphe 1 du règlement CEE du Conseil nº 101/76, du 19 janvier 1976, et à l'encontre de l'annexe VI aux résolutions de La Haye, de sorte qu'un recours tendant à faire constater une violation du traité devrait être de ce seul fait considéré comme fondé.

Étant donné que, dans ces conditions, des mesures provisoires seraient de ce seul fait justifiées, il n'est pas nécessaire d'examiner ici la question de savoir si les mesures irlandaises vont par exemple au-delà de ce qui eût été nécessaire pour la conservation des réserves de pêche.

3. Contrairement à l'opinion du gouvernement irlandais, le fait que les décrets irlandais sont appliqués en pratique, qu'en exécution de ceux-ci les bateaux de pêche qui violent les mesures en question sont capturés et le fait que leurs responsables font l'objet de poursuites pénales justifie à lui seul l'urgence d'une décision sur leur applicabilité.

4. Une condition importante pour que soient ordonnées des mesures provisoires est que celles-ci sont nécessaires afin de prévenir un préjudice grave et irréparable.

A ce sujet, la Commission fait valoir que les mesures irlandaises entraveraient les négociations avec les pays tiers sur la pêche. Or, à notre avis, elle n'a pas apporté suffisamment d'éléments à l'appui de la présomption que ces négociations, en ce qui concerne les quotas de capture et autres, seraient déjà si avancées qu'elles pourraient être affectées par les mesures irlandaises. En outre, la condition nécessaire et indispensable à ces négociations avec des pays tiers est qu'il existe tout d'abord une réglementation claire et précise à l'intérieur de la CEE sur les zones de pêche et autres mesures de protection telles que les quotas de capture, les périodes durant lesquelles devrait s'appliquer l'interdiction de pêche et les zones protégées. Or, précisément à ce sujet, nous souhaiterions, Messieurs, attirer votre attention sur le fait qu'à notre avis il n'existe pas non plus une présomption suffisamment forte à l'appui du fait que l'adoption d'une politique structurelle commune de la pêche serait entravée du fait précisément des mesures irlandaises. En effet, il ressort de l'économie d'ensemble de ces mesures qu'elles sont seulement intérimaires et ne doivent s'appliquer que jusqu'à ce qu'intervienne une réglementation assurant une protection efficace.

Lorsque la Commission déclare que les mesures irlandaises peuvent faire naître le risque de voir d'autres zones maritimes faire l'objet d'une exploitation abusive, parce que les bateaux de pêche qui ne peuvent plus exercer leur activité dans la zone interdite iront pêcher dans les zones en question, elle ne fait pas valoir suffisamment d'éléments de fait à l'appui de ses dires. En outre, il est nécessaire de rappeler qu'en définitive toute mesure restrictive concernant *une* zone de pêche — et la Commission elle-même estime que de telles mesures sont nécessaires — est susceptible de se répercuter sur d'autres zones de pêche.

Au cas où aucune mesure provisoire ne serait ordonnée et où les mesures irlandaises continueraient de s'appliquer, un préjudice considérable et irréparable naîtrait du fait qu'un nombre, important dans le cas de la France, et même essentiel dans le cas des Pays-Bas, des bateaux de pêche qui ont jusqu'à présent exercé leur activité dans les zones désormais interdites, seraient exclus des eaux en question pour une période relativement longue. C'est ce que semblent confirmer à première vue les statistiques communiquées par la Commission. Il est vrai que les faits sont en partie contestés par le gouvernement irlandais; c'est ainsi que d'après les données dont dispose l'Irlande, l'expérience montre que seulement la moitié environ des bateaux néerlandais cités dans les statistiques ont effectivement l'intention de pêcher dans les eaux irlandaises. Du reste, un examen plus approfondi des statistiques laisse apparaître des doutes quant aux conclusions que la Commission en tire. Plusieurs questions que nous estimons importantes se posent en l'occurrence: dans quelle mesure et à quelles périodes les bateaux désormais exclus ont-ils effectivement pêché dans les eaux irlandaises? Dans quelle mesure ces bateaux, dans la mesure où ils dépassent maintenant précisément les dimensions et les capacités requises, peuvent-ils être remplacés par des bateaux plus petits? Il nous semble nécessaire de faire la clarté absolue sur ces points et de connaître l'ampleur du préjudice qui risque de se produire, lequel est une condition nécessaire pour l'adoption de mesures provisoires.

Cela vaut d'autant plus qu'à notre avis, avant d'adopter des mesures provisoires du type de celles demandées en l'espèce, il est nécessaire de mettre en balance les intérêts engagés, en ce sens qu'il y a lieu de tenir également compte des préjudices irréparables qui menacent de se produire au cas où les mesures provisoires demandées seraient adoptées, c'est-à-dire, en

l'espèce, en cas de suspension provisoire des mesures irlandaises. En effet, il est bien évident ici qu'il n'est pas possible de négliger le fait qu'au cas où les décrets irlandais seraient suspendus sans qu'ils soient — et cela, si possible, pour longtemps — remplacés par d'autres mesures efficaces, les réserves de pêche dans les eaux irlandaises menaceraient de subir un préjudice important et probablement irréparable lui aussi.

Aussi longtemps que la clarté ne sera pas faite sur l'étendue véritable du préjudice qui menace les intérêts des pêcheurs néerlandais et français du fait des mesures irlandaises, nous ne nous estimons pas en mesure de mettre en balance les intérêts en jeu, ce qui est, à notre avis, absolument indispensable. C'est la raison pour laquelle nous ne proposerons pas encore pour le moment une suspension des mesures irlandaises, d'autant plus qu'il n'est pas apparu clairement au cours de la procédure que ces mesures pouvaient être immédiatement remplacées par des mesures unilatérales efficaces dont la conformité au traité ne ferait pas de doute. A notre avis, il n'est pas apparu non plus qu'elles pouvaient être remplacées immédiatement par des mesures multilatérales à l'intérieur de la Communauté.

Nous vous proposerons au contraire, conformément aux dispositions combinées des articles 85 et 84, paragraphe 2, du règlement de procédure, d'ordonner des mesures d'instruction destinées à faire la clarté nécessaire sur le préjudice qui menace effectivement les intérêts des pêcheurs néerlandais et français, en adressant des questions aux gouvernements de ces deux pays.

A vrai dire, nous voudrions préciser dès maintenant que si la mesure d'instruction en question qui, à notre avis, ne devrait prendre que quelques jours rendait vraisemblable le risque de voir se produire un dommage considérable, nous mettrions en balance les intérêts engagés comme indiqué précédemment, en ce sens que nous vous demanderions d'ordonner une suspension limitée dans le temps des décrets irlandais. Nous insisterions sur une limitation dans le temps pour donner aux intéressés la possibilité et peut-être aussi l'incitation nécessaire en vue de conclure le plus rapidement possible des négociations sur une solution de rechange efficace, satisfaisante et, bien entendu, également défendable.

Pour le cas où vous ne suivriez pas ma proposition et où vous n'ordonniez pas de mesure d'instruction, nous vous demanderons de considérer les conclusions que nous venons de formuler comme des conclusions à titre subsidiaire.