CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 19 février 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits

1. La partie défenderesse dans la présente affaire — qui avait déjà étendu la zone de pêche britannique à douze milles marins en 1964 — a fait passer ses eaux territoriales d'une zone de trois milles à une zone de douze milles à compter du 1er octobre 1987.

2. Comme cette dernière zone inclut ce qu'il est convenu d'appeler des hauts-fonds découvrants (qui n'étaient pas inclus dans la zone des trois milles) et que ces derniers servent, en vertu du « Territorial Waters Order in Council » de 1964, à fixer la ligne de base à partir de laquelle sont mesurés les douze milles, la loi britannique de 1987 a entraîné dans certaines zones maritimes un éloignement des lignes de base par rapport aux côtes, ce à quoi il n'y a, en principe, rien à redire du point de vue du droit international (il n'y a, en tout cas, pas lieu de revenir sur la petite controverse qui s'est développée à ce sujet au cours de la procédure orale).

3. En ce qui concerne les droits de pêche d'autres États membres dans la zone des six à douze milles, il en découlait, selon la partie défenderesse, un déplacement des lieux de pêche correspondant à celui de la ligne de base.

4. Comme nous le savons, la Commission tient cela pour inacceptable. Elle estime que, pour les droits de pêche précités, qui sont désormais régis par l'article 6 du règlement n° 170/83 « instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche » [1], la ligne de base à retenir est celle du jour de l'entrée en vigueur de ce règlement (le 27 janvier 1983) et que les modifications ultérieures constituent des actes qui ne pouvaient valablement affecter lesdits droits de pêche.

5. Rappelons tout d'abord que, après que le règlement (CEE) n° 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, « portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche » [2] eut établi que 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 de différences de traitement à l'égard d'autres États membres [cela a également été exprimé par la suite dans le règlement (CEE) n° 101/76, du 19 janvier 1976 [3]], l'acte d'adhésion de la défenderesse, notamment, a prévu une dérogation à ce principe de l'égalité d'accès aux zones de pêche. Aux termes de cet acte (voir son article 100), les États membres étaient autorisés à réserver jusqu'au 31 décembre 1982 l'exercice de la

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO L 24 du 27.1.1983, p. 1.
2 — JO L 236 du 27.10.1970, p. 1.
3 — JO L 20 du 28.1.1976, p. 19.

pêche dans les eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, situées en deçà d'une limite de six milles marins (qui pouvait être étendue à douze milles pour certaines zones, en vertu de l'article 101), aux navires dont l'activité de pêche s'exerçait traditionnellement dans ces eaux et à partir des ports de la zone géographique riveraine. Le paragraphe 2 de cette disposition prévoyait, cependant, que le paragraphe 1 et l'article 101 ne devaient pas porter atteinte aux droits de pêche particuliers dont les États membres originaires et les nouveaux États membres pouvaient se prévaloir le 31 janvier 1971 à l'égard d'un ou de plusieurs autres États membres. D'autre part, le paragraphe 3 prévoyait, pour le cas où un État membre porterait ses limites de pêche dans certaines zones à douze milles marins, que la pratique de pêche existante en deçà de douze milles marins devrait être maintenue de façon à éviter tout recul en la matière par rapport à la situation existant le 31 janvier 1971.

6. Une dérogation semblable subsiste dans le règlement (CEE) n° 170/83. En effet, conformément à son article 6, paragraphe 1, les États membres sont autorisés à maintenir du 1er janvier 1983 jusqu'au 31 décembre 1992 le régime défini à l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 et à étendre la limite de six milles prévue audit article jusqu'à douze milles marins pour l'ensemble des eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction.

7. Il est vrai que le paragraphe 2 dispose que (outre les activités exercées au titre des relations de voisinage existant entre les États membres) les activités de pêche couvertes par le régime établi au paragraphe 1 sont soumises aux modalités prévues à l'annexe I du règlement, qui fixe, pour chacun des États membres, les zones géographiques des bandes côtières des autres États membres où ces activités sont exercées ainsi que les espèces sur lesquelles elles portent.

8. La Commission ayant échoué, comme nous le savons, à convaincre le Royaume-Uni du bien-fondé de son opinion (qui est également partagée par la République française), une procédure a été introduite au titre de l'article 169 du traité CEE. Dans le cadre de cette procédure, nous sommes appelés à déterminer s'il y a lieu de faire droit au recours de la Commission et, partant, s'il y a lieu de constater que le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en appliquant dans certaines zones, aux fins des modalités de pêche définies pour ses eaux côtières par les dispositions combinées de l'annexe I et de l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, de nouvelles lignes de base plus éloignées des côtes que celles qui étaient en vigueur au 25 janvier 1983.

9. Nous nous bornerons à souligner en un premier temps qu'un point essentiel dans l'argumentation de la Commission est que l'article 6 du règlement n° 170/83 (ainsi d'ailleurs que l'article 100 de l'acte d'adhésion) établit une dérogation au principe, important pour la Communauté, de l'*égalité d'accès* aux zones de pêche. Si cette dérogation a été acceptée au prix pour ainsi dire du maintien des droits de pêche existants, ces derniers ne sauraient, certes, être interprétés de façon restrictive en ce sens qu'il faudrait tolérer les modifications que le déplacement des lignes de base provoquerait à leur détriment. La Commission souligne encore que la dérogation aurait été prorogée par le règlement n° 170/83 après discussion soigneuse de tous les détails et en

prenant garde, notamment, à répartir les activités de pêche entre les États riverains et les autres États membres de façon équilibrée et respectueuse des intérêts de tous. Partant, toute modification unilatérale devrait certainement être exclue, même par le biais de mesures licites en droit international; seul un acte du Conseil pourrait modifier le régime global, qui comprend également des dispositions en matière de quotas de captures.

B — Analyse

10. Quant à ce qu'il y a lieu de penser des arguments opposés par la défenderesse à ceux de la Commission, nous sommes parvenu aux appréciations ci-après.

11. *1.* Il faut tout d'abord admettre — et la Commission le reconnaît — que, dans un grand nombre de règlements communautaires qui mentionnent des eaux littorales de diverses extensions (trois, quatre, six ou douze milles marins), les lignes de base à retenir sont des lignes mobiles, dont la modification a, par conséquent, des répercussions en droit communautaire. C'est notamment le cas du règlement (CEE) n° 3094/86 du Conseil « prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche » [4], sur lequel la partie défenderesse s'est beaucoup appuyée parce qu'il se fonde sur le règlement n° 170/83 (voir, par exemple, son article 9, d'après lequel certaines méthodes de pêche sont interdites dans la zone des douze milles ou encore dans celle des trois milles de certains États membres).

4 — JO L 288 du 11.10.1986, p. 1.

12. Mais il n'en découle pas nécessairement qu'il en serait de même pour tous les règlements communautaires — quelle que soit leur teneur — dans lesquels les lignes de base ont un rôle à jouer. On ne saurait, en effet, méconnaître qu'un grand nombre des règlements communautaires pour lesquels la Commission se fonde sur l'existence de lignes de base mobiles sont relatifs à des mesures de politique structurelle ou de préservation des stocks. En raison de leur objet même, il est normal de leur attribuer le champ d'application le plus étendu possible, ce à quoi des lignes de base mobiles peuvent contribuer, et il importe tout particulièrement que ces règlements s'appliquent dans la même mesure à tous ceux qui exercent des activités de pêche.

13. C'est un trait caractéristique de la réglementation litigieuse qu'elle prévoit un régime spécial pour certaines eaux (à savoir des droits de pêche exclusifs pour les pêcheurs de l'État riverain et des droits particuliers pour ceux de certains autres États membres). Une modification des lignes de base, qui impliquerait un déplacement des zones de pêche, pourrait, sans aucun doute, entraîner des effets discriminatoires puisque des zones de pêche accessibles à certains États membres avant la modification des lignes de base seraient, après cette date, réservées aux pêcheurs de l'État riverain. Dans ces circonstances (n'oublions pas que, si la Commission a soulevé le problème litigieux, c'est parce que les milieux concernés de certains États membres qui disposent de droits de pêche particuliers dans les eaux littorales britanniques ont invoqué un grave préjudice), il est parfaitement concevable d'interpréter, même en l'absence de toute indication *expresse* en ce sens, des dispositions pertinentes se référant à des zones côtières mesurées à partir de lignes de base autrement que beaucoup d'autres dispositions, dans lesquelles les lignes de base jouent également un rôle.

14. 2. Reconnaissons, d'autre part, que la partie défenderesse peut à première vue valablement arguer du fait que l'*annexe II au règlement n° 170/83*, qui se rapporte à l'article 7 de ce règlement, indique très clairement — en se référant à des points de longitude et de latitude — qu'il s'agit d'une zone fixe et immuable. Si — d'après le défendeur — le législateur avait voulu qu'il en soit de même à l'annexe I du règlement et en ce qui concerne son article 6, il aurait sans aucun doute appliqué une méthode de délimitation semblable et il ne se serait pas référé à des zones maritimes fixées à partir de lignes de base (dont le droit international public admet qu'elles peuvent être mobiles).

15. Il faut, toutefois, faire observer à ce propos, d'une part, que l'article 7 du règlement n° 170/83 et son annexe II traitent de mesures de préservation (réglementation de l'accès à certaines zones à l'aide d'un système de licences), qui s'appliquent dans les mêmes conditions à tous les intéressés, et que, d'autre part, la zone correspondante est située bien au-delà de la ligne des douze milles de sorte qu'il était techniquement indispensable d'employer une méthode de délimitation autre que la référence à des lignes de base.

16. Du reste, il saute aux yeux que, en ce qui concerne le problème quelque peu différent du marquage de zones où s'exercent des droits de pêche particuliers et qui s'étendent comme un *ruban* autour de la Grande-Bretagne, il eût été extrêmement difficile de délimiter de façon précise en points de longitude et de latitude les secteurs entrant en ligne de compte pour les divers États membres. Il suffit d'un regard sur la carte marine annexée au mémoire en défense (annexe XVI) pour s'en convaincre. C'est sans doute pour cette raison que l'annexe I (en dehors de limitations latérales précises) s'est tout simplement référée à des zones des eaux côtières, ce qui n'exclut certes pas qu'il faille là aussi retenir l'hypothèse de l'immuabilité si le contenu du règlement plaide, par ailleurs, en ce sens.

17. D'autre part, la défenderesse invoque le fait que l'annexe II au règlement n° 170/83 mentionne la zone des douze milles à deux reprises en ce qui concerne la « Shetland box », pour affirmer qu'il serait difficile de retenir l'hypothèse de deux délimitations différentes (l'une pour la « Shetland box » avec des lignes de base mobiles et l'autre pour des droits de pêche particuliers avec des lignes de base fixes) et qu'il aurait en bonne logique fallu prévoir des dispositions spécifiques (qui sont inexistantes) pour ce cas particulier; mais nous pouvons répondre à cela tout simplement qu'il n'y a pas de droits de pêche particuliers d'autres États membres dans la Shetland box, si nous en croyons les cartes qui nous été soumises. Le risque de confusion invoqué par la partie défenderesse n'existe donc pas et il n'était pas nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques pour les zones maritimes de la Shetland box pour lesquelles la ligne des douze milles a une importance.

18. *3.* Comme vous le savez, la partie défenderesse attache un poids particulier à certaines *considérations fondées sur le droit international public.*

19. Elle se réfère, à cet égard, au lien existant entre l'article 6 du règlement n° 170/83 et les articles 100 et suivants de l'acte d'adhésion du 22 janvier 1972. Elle souligne que l'article 100 de l'acte d'adhésion emploie les concepts « eaux relevant de leur souveraineté » et « lignes de base » qui, faute d'avoir été précisés en droit commu-

nautaire, relèveraient tous deux du droit international (en particulier de la convention de Londres du 9 mars 1964 et de la convention de Genève du 29 avril 1958), ce qui justifierait la conclusion que les lignes de base sont des lignes mobiles. Elle fait également valoir que les droits de pêche particuliers visés à l'article 100, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion et qui doivent être préservés aux termes du règlement n° 170/83 (comme il résulterait des considérants de ce règlement) trouveraient leur origine dans le droit international public (à savoir dans la convention précitée de 1964 et dans des accords bilatéraux). Or, ces droits ayant été identifiés et localisés suivant la même méthode que celle appliquée dans l'annexe au règlement n° 170/83, il conviendrait — faute de dispositions expresses en sens contraire — de retenir que les principes de droit international public s'appliquent également à l'interprétation dudit règlement.

20. Il n'est pas difficile de démontrer que rien de tout cela n'est susceptible d'ébranler le point de vue de la Commission et que ce dernier peut au contraire s'appuyer sur un certain nombre de considérations de poids, dont on n'a pas encore parlé.

21. a) De prime abord et sur le plan des principes, il y a lieu de souligner que l'absence de disposition expresse (conforme au point de vue de la Commission) qui établirait par exemple que l'annexe I au règlement n° 170/83 se réfère aux lignes de base en vigueur le 27 janvier 1983 ne signifie nullement que ce texte ne peut, en aucun cas, être interprété de cette façon.

22. Il est certes souhaitable que le législateur s'exprime le plus clairement possible (et c'est heureusement très souvent le cas). Toutefois, dans la pratique juridique, il n'est pas inhabituel que le sens véritable d'une réglementation soit dégagé à la suite d'efforts complexes d'interprétation développés sur la base de bien des critères. C'est ainsi que nous devrons procéder en l'occurrence et, si des arguments impératifs, fondés sur la teneur et l'économie des dispositions en question, montrent que ces dernières ont nécessairement le sens qui leur est donné par la Commission (et nous verrons que ces arguments existent), nous ne devrons attacher aucune importance déterminante aux insuffisances regrettables du texte, telles qu'elles ont été révélées par la partie défenderesse.

23. b) En ce qui concerne l'emploi de notions de droit international public dans les textes communautaires ainsi que le lien manifeste existant entre la convention de Londres sur la pêche du 9 mars 1964, d'une part, et l'article 100 de l'acte d'adhésion ainsi que le règlement n° 170/83, d'autre part, nous ne saurions retenir dans de telles circonstances l'hypothèse d'une simple incorporation du droit international public dans le droit communautaire. Il faut, au contraire, immédiatement se demander si et dans quelle mesure les concepts de droit international ont été modifiés pour les adapter au droit communautaire dans lequel ils ont été intégrés. En effet, le droit communautaire « constitue un nouvel ordre juridique de droit international » [5] qui, dans les rapports entre les États membres, prime sans aucun doute sur les engagements pris dans le cadre du droit international (comme la Cour l'a jugé notamment dans son arrêt dans les affaires 180/80 et 266/80 [6]).

5 — Arrêt du 5 février 1963, Van Gend & Loos (26/62, Rec. p. 1).

6 — Arrêt du 8 décembre 1981, Procédures pénales contre José Crujeiras Tome et Anton Yurrita (« Pêche: droits des pays tiers ») (180/80 et 266/80, Rec. p. 2997).

24. Vu sous cet angle, il importe sans aucun doute (indépendamment du fait que même la convention de Londres prévoit en son article 10 une réserve en faveur du droit communautaire) de noter que la législation communautaire dont il s'agit et les dispositions de droit international sont régies par des principes entièrement différents. En effet, dans le cadre de la convention de Londres, l'hypothèse normale est que les États riverains disposent de droits exclusifs dans la zone des douze milles, les droits d'autres États parties à la convention étant plutôt du domaine de l'exception; en revanche, le trait caractéristique du droit communautaire est le principe d'égalité d'accès de tous les États membres aux zones de pêche, le droit des États riverains de se réserver l'exclusivité de certaines zones ne pouvant faire figure que de dérogation temporaire (ce cas s'est d'ailleurs présenté pour la première fois dans le cadre de l'acte d'adhésion puisque la dérogation prévue à l'article 4 du règlement n° 2141/70 n'a jamais pris effet, faute de dispositions d'application). Tout cela a naturellement une importance considérable au moment d'interpréter la réglementation litigieuse puisque tout ce qui entrave l'accès aux zones littorales (et partant les droits de pêche particuliers d'autres États membres), lequel doit en principe être égal, devra être soumis à une vérification particulièrement sévère au regard du droit communautaire alors qu'en revanche un plus grand poids devra être accordé à tout ce qui plaide en faveur de la préservation de tels droits particuliers.

25. c) Même si l'on ne peut nier l'existence d'un certain lien entre le régime établi par la convention de Londres sur la pêche et la réglementation litigieuse, il reste néanmoins que cette dernière ne constitue pas un simple prolongement de la première.

26. Ainsi, il vaut certainement la peine de remarquer que l'article 100, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion se réfère à la pêche par des « navires dont l'activité de pêche s'exerce *traditionnellement* » dans des eaux situées en deçà d'une limite de six milles marins « *à partir des ports* de la zone géographique riveraine » alors que la convention de Londres se réfère (article 2) au droit exclusif de pêche de l'*État riverain* dans la zone des six milles.

27. Soulignons encore que, conformément au règlement n° 2141/70, le principe de l'égalité d'accès aux zones de pêche s'est appliqué dans les rapports entre les anciens États membres à partir du 1er février 1971 et que ce n'est qu'après que l'acte d'adhésion a mis fin à ce système dans son article 100 que le régime applicable jusqu'au 31 janvier 1971 a été réintroduit.

28. Remarquons aussi que, d'une part, l'article 100 de l'acte d'adhésion se réfère non seulement aux droits de pêche, mais également (en son paragraphe 3) à la *pratique de pêche* existante alors que, d'autre part, le règlement n° 170/83 ne mentionne que les *activités de pêche* dans certaines zones, sans se référer à la situation du 31 janvier 1971, marquée par la convention de Londres.

29. Ces constatations justifient sans aucun doute de dire que les modalités d'application (y compris les lignes de base mobiles) qui valaient pour la convention de Londres ne sauraient, de ce fait, être automatiquement applicables en droit communautaire.

30. d) En fait, elles constituent même, en l'occurrence, de véritables corps étrangers,

ainsi que les considérations ci-après le montrent.

31. aa) L'article 100, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion (dont le règlement n° 170/83 entendait d'une certaine manière prolonger l'application, ce qui autorise à penser que ce règlement n'était nullement destiné à rester en retrait par rapport aux normes établies dans l'acte d'adhésion) se réfère à des droits de pêche particuliers dont les intéressés pouvaient se prévaloir le 31 janvier 1971. S'il est vrai que cette date indique le gel d'une situation qui ne s'accorde ni avec des lignes de base mobiles ni avec un déplacement des zones de pêche, il est vrai également que, si de tels déplacements étaient admis, certains droits de pêche seraient minés et pourraient même finalement être *vidés de toute substance*. Le représentant du gouvernement français a bien souligné ce fait lors de la procédure orale, en se référant à la multiplicité des différentes zones maritimes en ce qui concerne leur richesse en poissons, à la grande diversité des conditions de circulation maritime dans les différentes zones de pêche (ce qui a naturellement des répercussions sur les captures) et en rappelant que l'activité de pêche dans les zones plus éloignées des côtes dépend, au moins pour les bateaux de moindre taille, des conditions climatiques ainsi que de la distance par rapport aux ports où ils peuvent s'abriter.

32. bb) Nous pouvons en dire autant de la notion d'«*activités de pêche*» employée dans le règlement n° 170/83, qui se rapporte à certaines zones disposant de certaines ressources. Cette activité peut, en effet, facilement devenir une *inactivité* relative ou totale lorsque les zones de pêche susceptibles d'entrer en ligne de compte subissent un déplacement par suite de la modification des lignes de base et que les intéressés se trouvent contraints de pêcher dans des zones qui ne leur sont pas familières.

33. cc) Nous tenons également pour significatives les dispositions précitées de l'*article 100, paragraphe 3*, de l'acte d'adhésion (même s'il est clair qu'il n'est pas applicable à la mesure britannique de l'année 1987 qui nous intéresse ici). En établissant que, en cas d'extension des limites de pêche d'un État membre à douze milles marins, il fallait maintenir la pratique de pêche existante en deçà de douze milles marins « de façon qu'un *recul* en la matière par rapport à la situation existant le 31 janvier 1971 *ne se produise pas* », cette disposition a imposé un gel rigoureux de la situation existant à cette date. Eu égard à cette disposition, force est de se rallier à l'argument suivant lequel les auteurs de l'acte d'adhésion auraient prévu une clause de standstill semblable à celle de l'article 100, paragraphe 3, pour l'actualisation (entraînant le déplacement de zones de pêche) de lignes de base mobiles s'ils avaient estimé que de telles lignes sont, en principe, applicables conformément aux principes du droit international.

34. dd) Partant de la maxime suivant laquelle les textes communautaires doivent être interprétés en tenant compte de leur cadre juridique autant que de leur objet et de leur but (voir l'arrêt dans l'affaire 61/77 [7]), nous croyons devoir souligner que le règlement n° 170/83 ne se contente pas d'une simple référence à la situation existant au 31 janvier 1971; autrement dit, il ne se contente pas de proroger le régime établi à l'article 100 de l'acte d'adhésion. Il est, au contraire, caractérisé par le fait qu'il *spécifie* très exactement (par zones, périodes et

7 — Arrêt du 16 février 1978, Commission/Irlande (61/77, Rec. p. 417).

espèces) les activités de pêche protégées; ce régime a donc été élaboré et adapté avec soin, après des négociations qui ont manifestement été longues et difficiles. N'oublions pas non plus que le règlement en question (qui mentionne dans son titre la « conservation » et la « gestion des ressources de pêche ») contient également, dans le cadre d'une réglementation globale, des dispositions sur des quotas de pêche et qu'il vise donc à établir sur tous ces points un équilibre des intérêts pour dix et peut-être même vingt années [8].

35. Cet équilibre paraît, sans aucun doute, difficilement compatible avec l'idée de lignes de base mobiles pouvant entraîner des modifications quelquefois substantielles des activités de pêche. Accepter cette idée équivaudrait à faire fi de l'article 4 du règlement (garantie d'une *stabilité* relative *des activités de pêche* pour chaque État membre) et comporterait, en outre, un risque pour la politique commune en matière de conservation des ressources puisque nous pouvons présumer que des pêcheurs d'autres États membres, qui perdraient leurs zones de pêche traditionnelles, se porteraient sur d'autres zones (qui sont, de toute façon, accessibles à tous), lesquelles seraient alors en danger de surexploitation.

36. ee) Enfin, une indication utile aux fins de l'interprétation peut être tirée de la déclaration faite par le Conseil et la Commission à propos de l'annexe I au règlement n° 170/83, d'après laquelle tant que le régime défini à l'article 6, paragraphe 1, est d'application, l'annexe I sera modifiée, *à la demande conjointe des États membres directement intéressés,* par règlement arrêté par le Conseil sur proposition présentée par la Commission. Si l'on a jugé utile de souligner cela en insistant en particulier sur la nécessité d'une action commune des États ayant des zones côtières et de ceux disposant de droits de pêche particuliers, c'est sans conteste parce que l'équilibre des intérêts consacré par le règlement ne doit pas être mis en danger par des mesures *unilatérales* (dont celles qui peuvent être prévues dans un autre contexte par le droit international public).

37. *4.* Partant, si les considérations ci-avant nous conduisent bien à privilégier l'interprétation donnée par la Commission du règlement n° 170/83 sur celle de la partie défenderesse et si elles nous mènent à considérer que, pour appliquer l'article 6, paragraphe 2, il faut se référer aux lignes de base en vigueur à la date d'entrée en application du règlement, nous allons encore démontrer ci-après que certains autres arguments de la défenderesse ne changent absolument rien à cette situation.

38. a) Il en est ainsi notamment de la thèse d'après laquelle le fait de retenir l'existence de lignes de base immuables dans le cadre du règlement n° 170/83 tout en admettant des lignes de base mobiles dans d'autres domaines du droit communautaire, autrement dit le fait de retenir l'existence de deux *lignes différentes des douze milles marins,* créerait la confusion dans les services administratifs qui sont tenus d'appliquer les règles communautaires et provoquerait également des difficultés pratiques dans l'établissement des cartes marines.

39. Il nous paraît difficilement concevable que l'existence de champs d'application géographiques différents pour des réglementations différentes puisse entraîner une

8 — Voir le huitième considérant et l'article 8 du règlement n° 170/83.

charge excessive pour l'administration et pour les justiciables. Il ne peut y avoir aucune difficulté à établir des cartes spéciales pour divers usages et on ne voit pas non plus dans quelle mesure l'absence de dispositions spéciales arrêtées par le Conseil en considération des liens existant entre ces diverses réglementations pourrait entraîner des difficultés insolubles. La Commission a, en tout cas, pu faire état à ce propos d'un arrêté belge du 28 janvier 1988 qui se fonde sur son point de vue, et cette indication ne saurait être rejetée comme dénuée de valeur au seul prétexte que cet arrêté n'aurait eu que peu d'effets pratiques, vu la forme de la côte belge et les modifications réduites apportées aux cartes marines belges ces dix dernières années. En revanche, s'agissant de difficultés pratiques, nous pourrions faire remarquer qu'elles pourraient bien provenir surtout de lignes de base mobiles puisque ces dernières entraîneraient des *incertitudes pour les pêcheurs* qui devraient renoncer à des zones d'activité qui leur sont familières.

40. b) Rien de déterminant ne peut être tiré non plus de l'argument de la partie défenderesse selon lequel elle aurait souvent modifié sa ligne de base au cours des années sans encourir aucune critique et que les zones de pêche auraient également évolué dans d'autres États membres (notamment en France) depuis 1971, par suite du déplacement de lignes de base.

41. A cet égard, il importe certes de relever qu'au cours de la procédure orale le représentant de la France a expressément souligné, sans être contredit, que, si modifications des lignes de base il y a eu, elles n'ont jamais eu d'*effets sur les activités de pêche traditionnelles*. Mais ce qu'il faut avant tout rappeler c'est que l'application pratique d'une réglementation se référant à des lignes de base ne peut certes être déterminante; seul importe, en effet, ce qu'imposent à cet égard le sens et l'objet de la réglementation communautaire. Il y a lieu de présumer par ailleurs que, si, dans le passé, il n'y a eu aucune réaction communautaire au déplacement des lignes de base, c'est sans doute parce que ces modifications étaient dues exclusivement à l'évolution *naturelle* des hauts-fonds découvrants et n'avaient eu aucun effet ou aucun effet digne de ce nom sur les activités de pêche. En revanche, il est manifeste que l'extension des eaux territoriales de trois à douze milles a entraîné une modification d'une telle importance que, par suite de l'étendue des conséquences qu'elle a eues sur les activités de pêche, la Commission a été saisie de plaintes qui l'ont obligée à examiner le problème de façon approfondie.

42. c) L'argument de la partie défenderesse selon lequel le point de vue de la Commission la désavantagerait (alors que si la partie défenderesse avait étendu ses eaux territoriales à douze milles dès 1971 la situation serait aujourd'hui certainement conforme au point de vue qu'elle défend) ne peut pas plus ébranler notre appréciation que l'indication suivant laquelle l'application de lignes de base mobiles devrait à plus long terme conduire à une pondération des intérêts en cause (puisqu'il se produirait également des déplacements en direction des côtes).

43. A ce propos, il convient de dire, d'une part, que, comme la partie défenderesse elle-même le relève, aucun des actuels États membres n'avait au début de 1971 des eaux territoriales d'une extension de douze milles. Il n'est, d'autre part, nullement certain que la pondération attendue par la partie défenderesse s'établirait effectivement à la longue. N'oublions pas, en effet, que la réglementa-

tion ne s'appliquera peut-être que jusqu'en 1992[9] et que le déplacement de la ligne de base peut avoir des effets très divers sur les zones de pêche. Enfin, il n'est guère plausible qu'un déplacement des zones de pêche en direction des côtes par suite de phénomènes naturels (disparition de bancs de sable) puisse avoir la même ampleur que le déplacement en sens inverse auquel la partie défenderesse a jugé utile de procéder à la suite de l'extension de ses eaux territoriales en 1987.

44. d) Nous ne voyons pas non plus en quoi la référence de la partie défenderesse aux arrêts prononcés dans les affaires 61/77 et 38/77[10] pourrait avoir une pertinence quelconque.

45. Certes, dans l'arrêt cité en premier lieu, la Cour a estimé que toute extension des zones de pêche par suite de l'adoption de mesures nationales a automatiquement des effets sur le champ d'application du règlement n° 101/76. Mais il ne faut pas oublier que ce dernier a pour objet une politique commune des structures et des mesures communes de conservation, soit un régime des activités de pêche qui s'applique sans distinction à tous les intéressés et dans le cadre duquel aucun problème comme ceux que nous avons à traiter ici ne s'est présenté.

46. Si, d'autre part, dans son arrêt dans l'affaire 38/77, la Cour a déclaré à propos de l'interprétation d'un règlement communautaire (relatif à la valeur en douane des marchandises) que celui-ci devait se conformer à une convention sur la valeur en douane à laquelle tous les États membres sont parties, c'est parce que le règlement communautaire reproduisait les dispositions de la convention quasi textuellement. En revanche, dans la présente espèce, le régime de droit international applicable aux droits de pêche (tel qu'il résulte de la convention de Londres et d'accords bilatéraux) est fondé sur un autre principe que le régime communautaire et, partant, la mise en œuvre pure et simple en droit communautaire des conséquences découlant des conventions de droit international ne paraît pas indiquée.

47. e) Enfin, en ce qui concerne l'argument d'après lequel des phénomènes naturels (érosion) entraîneraient un déplacement de la ligne de base vers l'intérieur des terres, ce qui ne pourrait rester sans conséquence, pour des raisons de droit international, sur la délimitation des zones où s'appliquent des droits de pêche particuliers (parce qu'un déplacement correspondant des limites extérieures des zones de pêche est inéluctable), cet élément ne nous paraît pas non plus être de nature à imposer la reconnaissance de lignes de base mobiles dans le domaine qui nous préoccupe en l'espèce.

48. De fait, ainsi que le représentant de la Commission l'a déclaré à juste titre au cours de la procédure orale, de tels phénomènes sont parfaitement compatibles avec l'immuabilité des zones où s'appliquent les droits de pêche particuliers d'autres États membres. En effet, rappelons que depuis 1977 les zones de pêche ont été étendues à 200 milles marins. Partant, même si l'on retient que, pour des raisons de droit international, toute modification des lignes de base entraîne inéluctablement une modification équivalente des limites extérieures de la zone où s'exerce la souveraineté en matière de pêche, les droits de pêche situés dans la

9 — Voir l'article 8 de la directive.

10 — Arrêt du 23 novembre 1977, Enka BV/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, Arnhem («Valeur en douane — Frais d'entreposage») (38/77, Rec. p. 2203).

zone des six à douze milles ne s'en trouvent nullement affectés; autrement dit, dans cette zone, la réglementation communautaire garde sans aucune difficulté sa prééminence puisque les conflits avec le droit international public sont exclus.

C — Conclusion

49. En résumé, c'est le point de vue de la Commission qui est le mieux étayé et force nous est, dès lors, de constater, conformément à ses conclusions, que, en appliquant dans certaines zones, aux fins des modalités de pêche définies pour les eaux côtières du Royaume-Uni par les dispositions combinées de l'annexe I et de l'article 6, paragraphe 2, 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, de nouvelles lignes de base plus éloignées des côtes de celles qui étaient en vigueur au 25 janvier 1983, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. Par conséquent, il doit également être condamné aux dépens, y compris ceux de la partie intervenante.