dans le cadre de ces conventions, aucun engagement susceptible de gêner la Communauté dans l'exercice de la mission que lui confie l'article 102 de l'acte d'adhésion, mais également obligés de mener une action commune au sein de la commission des pêcheries. Il en résulte en outre que, dès que les institutions communautaires auront ouvert la procédure tendant à la mise en œuvre des dispositions dudit article 102, et au plus tard dans le délai prévu par celui-ci, ces institutions et les États membres sont obligés d'utiliser tous les moyens juridiques et politiques dont ils disposent pour assurer la participation de la Communauté à la Convention et à d'autres accords semblables.

4. En adoptant des mesures comportant limitation de l'exercice de la pêche en vue de conserver les ressources de la mer, un État membre ne met pas en danger les objectifs ou le fonctionnement du régime instauré par les règlements nos 2141/70 et 2142/70 portant respectivement établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche et organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche. De telles mesures ne constituent pas non plus des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative aux échanges intracommunautaires, interdites aux termes des articles 30 et suivants du traité.

Dans les affaires jointes 3-76, 4-76 et 6-76

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE par les Arrondissementsrechtbanken (tribunaux d'arrondissement) respectivement de Zwolle (affaires 3-76 et 4-76) et d'Alkmaar (affaire 6-76) et tendant à obtenir, dans les procédures pénales engagées devant lesdites juridictions, à charge de

CORNELIS KRAMER (affaire 3-76)

HENDRIK VAN DEN BERG (affaire 4-76)

VENNOOTSCHAP ONDER FIRMA (société en nom collectif) KRAMER EN BAIS (affaire 6-76)

und décision à titre préjudiciel, notamment, sur l'interprétation des articles 30, 31, 34, 38 à 47 dudit traité, de l'article 102 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités et, enfin, des règlements du Conseil nos 2141/70 et 2142/70, du 20 octobre 1970, portant respectivement établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche et organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (JO no L 236, p. 1 et 5),

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, H. Kutscher et A. O'Keeffe, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen et F. Capotorti, juges,

avocat général: M. A. Trabucchi
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, les jugements de renvoi, la procédure et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Devant les tribunaux d'arrondissement de Zwolle et d'Alkmaar, des procédures pénales ont été intentées contre des pêcheurs néerlandais auxquels il est reproché d'avoir violé la réglementation édictée par les Pays-Bas en vue de restreindre les captures de soles et de plies. Cette réglementation avait été adoptée sur la base des dispositions de la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est, ci-après dénommée «CPANE». Les juridictions susvisées ont saisi la Cour de questions tendant à l'interprétation, notamment, des articles 30, 31, 34, 38 à 47 du traité CEE, de l'article 102 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités — faisant partie du traité d'adhésion en vertu de l'article premier de celui-ci et dénommé ci-après «acte d'adhésion» — ainsi que des règlements nos 2141/70 et 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant respectivement établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche et organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (JO no L 236, p. 1 et 5). Pour l'essentiel, ces questions concernent le point de savoir si les États membres ont gardé la compétence de prendre des mesures telles que celles dont s'agit, si de telles mesures sont matériellement compatibles avec le droit communautaire et si seules les institutions communautaires ont le pouvoir de conclure des accords internationaux en la matière.

1. Textes à prendre en considération

A — Le 24 janvier 1959, plusieurs États européens — dont les États membres actuels de la CEE, à l'exception du grand-duché de Luxembourg et de l'Italie, ainsi que l'Union soviétique et la Pologne — ont signé à Londres la CPANE (Nations unies, Recueil des traités 1964, no 7078). Celle-ci, entrée en vigueur le 27 juin 1963, tend, aux termes de son préambule,

à «assurer la conservation des stocks de poisson et l'exploitation rationnelle des pêcheries de l'océan Atlantique du Nord-Est et des eaux adjacentes, qui sont d'un intérêt commun [aux États signataires]». Elle contient, entre autres, les dispositions suivantes, étant entendu que les lettres g) et h) du paragraphe premier de l'article 7, adoptées en mai 1970 selon la procédure prévue au paragraphe 2 de cet article, ne sont entrées en vigueur que le 4 juin 1974:

Article 7

1) Les mesures relatives aux buts et objectifs de la présente Convention, que la commission — à savoir la commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord, instituée par l'article 3 de la CPANE et désignée ci-après comme «commission des pêcheries» — et les comités régionaux peuvent étudier, et au sujet desquels la Commission peut formuler des recommandations aux États contractants sont:
   a) à f) .....
   g) toute mesure tendant à réglementer la quantité totale des captures et sa répartition entre les États contractants au cours de n'importe quelle période;
   h) toute mesure tendant à réglementer le volume de l'effort de pêche et sa répartition entre les États contractants, pendant n'importe quelle période.
2) Des mesures destinées à réglementer la quantité totale des captures ou le volume de l'effort de pêche au cours de n'importe quelle période, ainsi que toute autre mesure ayant pour objet la conservation des stocks de poissons dans la zone de la Convention, peuvent être ajoutées aux mesures énumérées au paragraphe 1 du présent article sur proposition adoptée par une majorité des deux tiers au moins des délégations présentes et prenant part au vote et ultérieurement acceptée par tous les États contractants conformément à leurs procédures constitutionnelles respectives.

....

Article 8

1) Sous réserve des dispositions du présent article, les États contractants s'engagent à appliquer toute recommandation faite par la Commission conformément à l'article 7 de la présente Convention et adoptée par une majorité des deux tiers au moins des délégations présentes et prenant part au vote.

.....

Article 13

1) Sans préjudice des droits souverains des États en ce qui concerne leurs eaux territoriales et intérieures, tout État contractant prendra dans ses territoires et à l'égard de ses nationaux et de ses navires les mesures appropriées pour assurer l'application des dispositions de la présente Convention et des recommandations de la Commission qui lient ledit État et pour frapper de sanctions les infractions auxdites dispositions et recommandations.

.....

En application de l'article 7, paragraphe 1, lettres g) et h), la commission des pêcheries a adopté, en novembre 1974, des recommandations dont celle applicable à la pêche de la sole et de la plie:

— fixe des quotas totaux pour la pêche, dans la mer du Nord en 1975, notamment de la sole et de la plie;
— subdivise ces quotas en quotas individuels respectivement pour la Belgique, le Danemark, la France, la république fédérale d'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et — globalement — pour les «autres»; les Pays-Bas, en particulier, se sont vu octroyer des quotas de 9 200 et de 47 000 tonnes, respectivement, de soles et de plies;
— définit la zone à laquelle des règles s'appliquent, cette zone comprenant, non seulement la mer territoriale relevant de la juridiction des parties contractantes, mais également une grande surface de haute mer;
— interdit, aux bateaux jaugeant plus de 50 tonneaux et développant une

puissance supérieure à 300 CV, le chalutage dans les «eaux côtières» de la Belgique, des Pays-Bas, de la république fédérale d'Allemagne et de la partie ouest du Danemark, tout en admettant que 10 % du poids du poisson amené à quai, à la suite d'une pêche ayant pour objet d'autres espèces, peuvent chaque fois consister en soles ou en plies;
— définit l'expression «eaux côtières» comme une zone s'étendant jusqu'à une distance de 12 milles des lignes de base à partir desquelles la mer territoriale est mesurée.

B — Sur la base de ces recommandations, les autorités néerlandaises ont adopté une série de mesures ayant pour objet des restrictions de la pêche de la plie et de la sole:

Aux termes de l'article 2 du «Beschikking vangstbeperking tong en schol 1975» (décret du ministre néerlandais de l'agriculture et de la pêche, du 25 février 1975, dénommé ci-après «BV» et entré en vigueur le 2 mars 1975),

«pendant la période commençant à 0 h 00 le jour de l'entrée en vigueur du présent décret et prenant fin le 31 décembre 1975 à 24 h 00, la pêche de la sole et de la plie est interdite dans:
a) la mer du Nord
b) la Manche
c) le canal de Bristol
d) la mer irlandaise.»

Toutefois, l'article 3, paragraphe 1, du BV prévoit une exception en ce sens qu'en mer du Nord, l'ensemble des pêcheurs néerlandais est autorisé à pêcher 9 200 tonnes de soles et 47 000 tonnes de plies, ces quantités étant diminuées des quantités déjà pêchées en 1975, avant l'entrée en vigueur du décret. Cette exception n'est cependant pas accordée pour la pêche «dans les eaux côtières et effectuée à partir de bateaux dont le tonnage excède 50 tonnes et dont la puissance est supérieure à 300 CV» (article 3, paragraphe 2); par «eaux côtières», le BV entend les eaux situées à 12 milles marins au maximum de la ligne de base (article 1).

Sur la base de la BV, la «Produktschap voor vis en visprodukten», organisme de droit public pour le secteur de la pêche et de ses produits, a adopté, le 20 mars 1975, la «Verordening beperking visserij op tong en schol 1975» (décret réglementaire dénommé ci-après «VB»), dont l'article 3 autorise le président de l'organisme à prendre des mesures d'exécution en la matière.

Faisant usage de cette autorisation, le président a adopté, le 24 avril 1975, l'«Uitvoeringsbesluit beperking visserij op tong en schol 1975», arrêté ayant le même objet que les réglementations citées plus haut et dénommé ci-après «UB». Cet arrêté, dans la version applicable au moment des faits litigieux dans l'affaire 3-76, contenait notamment les dispositions suivantes:

Article 8

.....

3) A partir du 21 juillet 1975, la pêche de la sole, y compris le voyage aller-retour vers les fonds de pêche, est autorisée chaque deux premières semaines d'une période de quatre semaines, seulement avec un bateau dont le numéro d'immatriculation, sous lequel le bateau est enregistré conformément à l'arrêté sur l'enregistrement des bateaux de pêche, comporte une lettre suivie d'un chiffre impair.
4) L'armateur ou le pêcheur est censé être sorti en mer pour pêcher la sole lorsqu'au retour à quai, le poids de la quantité de soles se trouvant à bord du bateau est supérieur à 10 % du poids de la charge totale en poisson de ce bateau, ou lorsque ce poids excède 300 kg.

Article 11

1) Il est interdit d'amener à quai de la sole avec un bateau à l'égard duquel il

a été agi en violation des dispositions de l'article 8.

.....

C — a) Les règlements nos 2141/70 et 2142/70 du Conseil — qui, postérieurement aux événements ayant donné lieu aux présents litiges, ont été abrogés et remplacés par les règlements nos 100/76 et 101/76 (JO no L 20, p. 1 à 19) — comportent, entre autres, les éléments suivants:

Le règlement no 2141/70 adopté sur la base des articles 7, 42, 43 et 235 du traité:

- considère notamment que:
  - l'établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche doit avoir pour complément l'établissement d'une politique commune des structures de la pêche» (premier considérant);
  - «le secteur de la pêche maritime constitue la partie dominante du secteur général de la pêche et ... présente une structure sociale originale et des conditions spécifiques propres à l'exploitation de la mer» (deuxième considérant);
  - «... les pêcheurs de la Communauté doivent avoir un égal accès aux fonds de pêche et à leur exploitation dans les eaux maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres ...» (troisième considérant):
  - «qu'il doit être possible de prendre des mesures communautaires en vue de sauvegarder les ressources présentes dans les eaux en cause» (quatrième considérant);
- déclare établir «un régime commun pour l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes» en vue, entre autres, «de favoriser l'exploitation rationnelle des ressources biologiques de la mer et des eaux intérieures» (article 1);
- dispose que, sous réserve de «certaines zones de pêche situées en deçà d'une limite de trois milles marins» (voir article 4), «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» — c'est-à-dire des eaux «ainsi désignées par les lois en vigueur dans chaque État membre» — «ne peut entraîner des différences de traitement à l'égard d'autres États membres», et que «les États membres assurent notamment l'égalité des conditions d'accès et d'exploitation des fonds situés dans les eaux [susvisées] entre tous les navires de pêche battant pavillon d'un des États membres et immatriculés sur le territoire de la Communauté» (article 2, paragraphes 1 et 3);
- pour le cas où «l'exercice de la pêche dans les eaux [susvisées] des États membres... expose certaines de leurs ressources aux risques d'une exploitation trop intensive», habilite le Conseil à «arrêter les mesures nécessaires à leur conservation» (article 5), faculté dont le Conseil n'a pas fait usage jusqu'à présent;
- fait obligation aux États membres de communiquer à la Commission, «dans toute la mesure du possible», notamment «les projets de dispositions législatives, réglementaires et administratives», comportant «amélioration des structures de la pêche», la Commission pouvant «exprimer son opinion» à cet égard (article 11);
- établit un «comité permanent des structures de la pêche» chargé, entre autres, «d'assurer l'information réciproque des États membres et de la Commission dans le domaine de la politique de structure et notamment en ce qui concerne les mesures réglementant l'exercice de la pêche maritime» et «d'étudier les politiques de structure des États membres» (articles 12 et 13).

Le règlement no 2142/70, adopté sur la base des articles 42 et 43 du traité:

- considère notamment que:
  - «le fonctionnement et le développement du marché commun pour les produits agricoles doivent

s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune et que celle-ci doit, notamment, comporter une organisation commune des marchés agricoles pouvant prendre diverses formes suivant les produits» (premier considérant);
- «la pêche a une importance particulière dans l'économie agricole de certaines régions côtières de la Communauté; que cette production représente une partie prépondérante du revenu des pêcheurs de ces régions; qu'il convient, dès lors, de favoriser l'écoulement rationnel de cette production et d'assurer la stabilité du marché par des mesures appropriées» (deuxième considérant);
- la mise en œuvre de l'organisation commune «doit également tenir compte de l'intérêt pour la Communauté de préserver autant que possible les fonds de pêche» (vingt-quatrième considérant);

— établit un régime des prix (articles 1, 7 à 16);
— interdit, dans les échanges avec les pays tiers, notamment, «l'application de toute restriction quantitative» (article 17), sans mentionner les mesures équivalant à une telle restriction ni prévoir une disposition analogue en ce qui concerne les échanges intracommunautaires;
— dispose que «le présent règlement doit être appliqué de telle sorte qu'il soit tenu compte, parallèlement et de manière appropriée, des objectifs prévus aux articles 39 et 110 du traité» (article 32).

b) L'acte d'adhésion comporte, au sein du titre II («Agriculture») de sa quatrième partie intitulée «Les mesures transitoires», un chapitre 3 comportant des «dispositions relatives à la pêche». Ce chapitre est subdivisé en deux sections, portant respectivement les intitulés «Organisation commune des marchés» (articles 98 et 99) et «Régime de la pêche» (articles 100 à 103).

L'article 102 dispose que, «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». Jusqu'à présent, le Conseil n'a pas déterminé ces conditions.

c) Lors de sa session du 20 janvier 1976, le Conseil a adopté une «déclaration» ainsi conçue:

«En retenant, pour les quotas souscrits par les États membres, au sein de la [CPANE] pour l'année 1976, le principe d'une autorisation temporaire de la part de la Communauté, le Conseil invite la Commission à lui soumettre des propositions appropriées lui permettant d'examiner au cours de cette année un régime de gestion communautaire des quotas de capture en question».

Au procès-verbal de cette session, il a inscrit la phrase suivante:

«en adoptant la présente déclaration, le Conseil souligne que la première partie de celle-ci ne saurait en rien porter préjudice à la validité des mesures nationales prises sur recommandation [émise en vertu de la CPANE]».

La Commission ayant soumis la proposition susvisée, le Conseil a arrêté, le 6 avril 1976, soit postérieurement aux présentes saisines, le règlement n° 811/76 «portant autorisation temporaire de certains régimes de quota de capture dans le secteur de la pêche» (JO n° L 94, p. 1), applicable jusqu'au 31 décembre 1976. Ce règlement, pris sur la base de l'article 43 du traité:
— considère que:
  - «les ressources halieutiques de la mer seraient considérablement menacées par des prises incontrôlées; que le développement rationnel de la production des produits de la pêche risquerait d'être perturbé si les quantités des apports

n'étaient pas limitées» (premier considérant);
- «qu'à cette fin, plusieurs États membres ont conclu des engagements internationaux visant à limiter les prises de leurs flottes de pêche» (deuxième considérant);
- «qu'afin d'éviter, dans l'attente d'une réglementation définitive relative à la limitation sur le plan communautaire de la production dans ce secteur, tout doute sur la légalité des mesures nationales, il y a lieu d'autoriser les États membres, pour la période nécessaire à l'établissement d'une telle réglementation, à maintenir temporairement les régimes de capture découlant d'engagements internationaux» (troisième considérant);

— dispose que «les États membres sont autorisés à limiter les captures de leurs flottes de pêche conformément aux engagements internationaux conclus ou à conclure» (article 1).

2. Historique et procédure

A — Les procureurs (officieren van justitie) auprès des tribunaux nationaux concernés ont intenté des procédures pénales contre certaines personnes ou firmes auxquelles ils reprochent les faits suivants:
- Affaire 3-76: Le 4 août 1975, ou vers cette date, le sieur Kramer aurait violé les articles 8, paragraphe 3, et 11, paragraphe 1, de l'UB, du fait d'avoir amené à quai une quantité de soles dépassant 300 kg et cela avec un bateau enregistré sous la désignation UK 86, donc sous une désignation comportant un chiffre pair.
- Affaire 4-76: Le 13 mai 1975, ou vers cette date, le sieur Van den Berg aurait violé l'article 2 de la BV, du fait d'avoir exercé la pêche de la plie ou de la sole dans la zone côtière de la mer du Nord en se servant d'un bateau ayant un tonnage supérieur à 50 tonnes brutes enregistrées et une puissance supérieure à 300 CV.
- Affaire 6-76: Le 12 mai, ou vers cette date, la société Kramer en Bais aurait commis un délit analogue à celui reproché au sieur Van den Berg.

B — Les prévenus au principal ayant excipé de l'incompatibilité de la réglementation néerlandaise avec le droit communautaire, les Arrondissementsrechtbanken de Zwolle et d'Alkmaar, par jugements des 24 décembre 1975 (Zwolle: affaires 3-76 et 4-76) et 2 janiver 1976 (Alkmaar: affaire 6-76), parvenus au greffe de la Cour respectivement les 12 et 23 janvier 1976, ont décidé de soumettre à la Cour les questions suivantes:
1. Compte tenu en particulier des articles 38 à 47 ... du traité CEE, des règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70 ainsi que de l'article 102 de [l'acte d'adhésion], les États membres ont-ils encore ... le pouvoir de fixer des quotas, tels que ceux que prévoient ... le [BV] ainsi que [le VB et l'UB]?
2. Les institutions de la CEE ont-elles seules le pouvoir de conclure des accords au sujet de mesures destinées à assurer au mieux la conservation des ressources de la pêche, comme celles que prévoit par exemple l'article 7, sous g) et h) de la [CPANE]?
3. Les quotas — tels que ceux que prévoient ... [le BV, le VB et l'UB] ... sont-ils compatibles avec le droit communautaire, en particulier avec les articles 30, 31 et 34 du traité CEE, l'article 102 de [l'acte d'adhésion], ainsi que les règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70?
4. Les articles 30, 31 et 34 du traité CEE sont-ils, eu égard à leur nature, directement applicables dans les ordres juridiques des États membres de la CEE?

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été présentées:
- dans les affaires 3 et 4-76, par le procureur auprès de l'Arrondissementsrechtbank de Zwolle et les prévenus au principal;
- dans l'affaire 6-76, par le prévenu au principal et le gouvernement italien;

— dans les affaires 3, 4 et 6-76, par les gouvernements britannique, danois et néerlandais ainsi que par le Conseil et la Commission.

Par ordonnance du 5 mai 1976, la Cour a décidé de joindre les affaires aux fins de la procédure orale et de l'arrêt.

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

II — Résumé des observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE

Le *procureur auprès de l'Arrondissementsrechtbank de Zwolle* expose que, quant au point de savoir si les restrictions nationales en matière de pêche sont en contradiction avec le règlement n° 2142/70, il y aurait lieu de se reporter d'abord à l'arrêt rendu par la Cour le 30 octobre 1974 dans l'affaire Van Haaster («Culture des jacinthes», 190-73, Recueil 1973, p. 1123). Cet arrêt aurait considéré une mesure nationale tendant à restreindre la production comme incompatible avec un règlement portant établissement d'une organisation commune des marchés et interdisant expressément, dans le commerce entre États membres, toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent. Le règlement n° 2142/70 n'énoncerait pas une telle interdiction; quant à son article 17, il serait sans importance en l'espèce, les pays tiers concernés étant eux-mêmes soumis aux régimes de quota prévus par la CPANE; cette thèse est également défendue par le *gouvernement britannique.*

Dans ces conditions, il y aurait lieu d'examiner si ces régimes sont incompatibles avec le but et les principes de la réglementation communautaire. A cet effet, il faudrait se reporter moins au règlement n° 2142/70 qu'au règlement n° 2141/70 qui, tout comme la CPANE, viserait à assurer la conservation des fonds de pêche. Cette manière de voir trouverait d'ailleurs un appui dans la subdivision effectuée au sein du chapitre de l'acte d'adhésion consacré à la pêche.

La Cour aurait dit pour droit que, «chaque fois que, pour la mise en œuvre d'une politique commune prévue par le traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles» (arrêt du 31 mars 1971, «Accord européen sur les transports routiers» — AETR 22-70, Recueil 1970, p. 274 à 275, n° 17). Il s'ensuivrait que la compétence des États membres d'instituer des régimes de quota en matière de pêche et de conclure des conventions internationales relatives à la conservation des fonds de pêche, ne cesserait que lorsque le Conseil aura pris des mesures en application des articles 5 du règlement n° 2141/70 et 102 de l'acte d'adhésion. La réglementation litigieuse serait donc compatible avec le droit communautaire.

Les *prévenus au principal dans les affaires 3 et 4-76, d'une part, et 6-76, d'autre part,* présentent des mémoires identiques.

a) Ils présentent un exposé de faits dont ils déduisent que les mesures nationales litigieuses perturberaient, ou seraient susceptibles de perturber, les échanges entre les États membres.

Les prévenus reproduisent le texte d'une série de disposition du BV, du VB et de l'UB, en relevant les modifications successives que certaines d'entre elles ont subies au cours de l'année 1975.

La sole et la plie seraient des poissons plats et constitueraient, pour les Pays-Bas, les espèces les plus importantes parmi les poissons de fond, expression qu'il faudrait entendre par opposition aux espèces

pélagiques, c'est-à-dire à celles qui se meuvent à une certaine distance des fonds marins. La pêche de fond serait pratiquée essentiellement par les entreprises de petite pêche et avec des bateaux spécialement construits à cette fin, les chalutiers, qui ne pourraient pas pêcher de manière rentable les espèces pélagiques. La fixation de quotas pour des espèces déterminées de poisson de fond aurait le désavantage que, lorsque le quota est atteint, la pêche de fond devrait être cessée puisqu'il serait impossible d'éviter de capturer également des poissons desdites espèces. Rejeter à la mer le poisson pêché en trop n'aurait pas de sens, car les chances de survie du poisson rejeté ne s'élèveraient qu'à environ 15 %.

Les prévenus fournissent des chiffres relatifs, entre autres, à l'évolution de la flotte néerlandaise de chalutiers pour la pêche de fond, aux quantités relatives et absolues des poissons plats capturés par cette flotte, aux quantités de poissons exportées et importées par les Pays-Bas et aux résultats financiers d'exploitation obtenus par les entreprises néerlandaises de pêche de mer. Dans ce contexte, ils relèvent notamment que:

— la flotte susvisée serait particulièrement tributaire de la pêche de poissons plats, et particulièrement de soles;
— 90 % des soles et des plies capturées seraient exportées, principalement à destination d'autres États membres;
— les quotas fixés pour 1975 auraient signifié, respectivement pour les soles et les plies, une réduction de 47 % et de 9 % par rapport aux captures moyennes de 1971 à 1973; en raison de ces conséquences désastreuses, les autorités publiques auraient dû prendre des mesures d'assainissement qui, cependant, se seraient révélées insuffisantes;
— si lesdits quotas avaient été respectés, de nombreux pêcheurs seraient tombés en faillite, ce qui expliquerait qu'en 1975, le ministère public aurait introduit environ 600 poursuites pénales.

L'interdiction de la zone des 12 milles aux bateaux de grande dimension aurait été, en Belgique et en république fédérale d'Allemagne, édictée beaucoup plus tard qu'aux Pays-Bas, ce dont les pêcheurs belges et allemands auraient tiré un avantage considérable. En outre, le régime des quotas comporterait une restriction injuste de la production néerlandaise par rapport à celle des autres États membres; en effet, les quotas ayant été fixés sur la base des quantités capturées au cours des années 1960, la répartition ne tiendrait pas compte de l'accroissement de la capacité de capture intervenu aux Pays-Bas au début des années 1970. La prohibition frappant les bateaux de grande dimension désavantagerait encore les pêcheurs néerlandais, les autres États membres disposant de chalutiers d'un tonnage et d'une puissance inférieure. Enfin, le fait que chaque État membre peut imposer une interdiction absolue de débarquement favoriserait les importations en provenance d'autres États membres; ainsi, récemment, les Pays-Bas auraient importé de Belgique des quantités considérables de soles, alors que les courants d'échange traditionnels iraient en sens contraire.

b) Passant aux problèmes de droit, les prévenus prennent position comme suit:

1. La première question des juridictions nationales, envisagée d'une manière plus générale, tendrait à savoir dans quelle mesure les États membres ont encore le pouvoir d'arrêter des dispositions dans un domaine régi par une organisation commune de marchés.

Cette question aurait fait l'objet d'une jurisprudence désormais consolidée de la Cour dont se dégagerait la règle selon laquelle les États doivent s'abstenir de toute mesure de nature à déroger ou à porter atteinte à l'organisation en cause, une telle atteinte pouvant également résulter d'un conflit avec les buts et les objectifs du règlement instituant cette organisation.

En l'espèce, il y aurait lieu de considérer que le règlement n° 2141/70 constitue un complément au règlement n° 2142/70.

Les quotas fixés par les autorités néerlandaises seraient incompatibles avec ces règlements:

aa) Les États membres ne pourraient arrêter des mesures en la matière, celle-ci relevant de la seule compétence communautaire:

Quant aux eaux côtières, cela résulterait déjà de l'article 5 du règlement n° 2141/70.

Quant à la pêche en haute mer, il y aurait lieu de considérer que, si les articles 2 à 5 de ce règlement transfèrent à la Communauté certaines compétences des États membres en ce qui concerne les eaux maritimes relevant de la souveraineté de ces États, un tel transfert ne serait pas nécessaire pour arriver à un régime commun de la pêche en haute mer. Dans cette zone, un pouvoir réglementaire de la Communauté existerait donc a fortiori. Cela serait confirmé:

- par l'article 1 du règlement;
- par le règlement n° 802/68 du Conseil, du 27 juin 1968, relatif à la définition commune de la notion d'origine des marchandises (JO n° L 148, p. 1), dont l'article 4, paragraphe 2, lettre f), définit l'expression «marchandises entièrement obtenues dans un pays» comme comprenant «les produits de la pêche maritime et autres produits, extraits de la mer à partir de bateaux immatriculés ou enregistrés dans ce pays et battant pavillon de ce même pays».

bb) Le règlement n° 2142/70 viserait, entre autres, à limiter l'offre de poissons et de produits de la pêche en instaurant un système de normes communes de commercialisation et à maintenir intacte la demande de poissons et de produits de la pêche en appliquant des prix de soutien. Le fonctionnement d'un pareil système serait perturbé lorsque les États membres influencent l'offre en fixant des quotas unilatéralement et sans coordination. Les prévenus invoquent l'arrêt dans l'affaire Van Haaster, en signalant que l'organisation des marchés dans le secteur de la pêche, qui comprendrait un régime de prix, irait même plus loin que le règlement en cause dans cette affaire. Ils s'appuient en outre sur les arrêts dans les affaires Galli (23 janvier 1975, 31-74, Recueil 1974, p. 47) et Tasca (26 février 1976, 65-76, non encore publié), selon lesquels, «dans des domaines couverts par une organisation commune de marché — à plus forte raison lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun des prix —, les États membres ne peuvent plus intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune».

Le fait que des quotas nationaux puissent perturber gravement l'évolution des prix découlerait de la courbe des prix constatés aux Pays-Bas en 1975 pour les diverses espèces de poissons soumis à des quotas. Les mesures litigieuses seraient particulièrement perturbatrices puisqu'elles pourraient avoir une influence sur les conditions de production dont jouissent les pêcheurs d'autres États membres.

On ne saurait objecter que les quotas, s'inscrivant dans le cadre de la politique des structures, n'auraient pas une fonction d'organisation du marché, mais seraient inspirés de considérations biologiques. Il existerait un lien étroit entre la politique des structures et l'organisation des marchés. Compte tenu du fait que l'activité de pêche est très importante aux Pays-Bas et que les produits de la pêche sont pour une grande partie exportés, une politique des structures appliquée unilatéralement aurait une grande influence sur le marché commun.

2. Pour des raisons voisines à celles exposées ci-dessus, la troisième question devrait également recevoir une réponse

négative. Toute limitation de la production entraînerait automatiquement une restriction des exportations, ainsi que l'on aurait pu le constater en l'espèce. En outre, le régime néerlandais litigieux concernerait non seulement la production, mais aussi le commerce du poisson, puisqu'il réglerait également le débarquement du produit. Les considérations de l'arrêt Van Haaster s'appliqueraient donc par analogie.

3. Quant à la deuxième question, la conception développée par la Cour dans son arrêt AETR conduirait à affirmer que la Communauté aurait compétence exclusive pour conclure avec des États tiers des accords dans le secteur de la pêche. Il serait vrai que, contrairement au règlement n° 543/59 en cause dans l'affaire AETR, les règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70 ne prévoient pas expressément une compétence externe de la Communauté; cette différence serait cependant sans importance, ces règlements établissant une organisation des marchés plus poussée que ne le ferait le règlement n° 543/59. D'autre part, en l'occurrence et contrairement à ce qui aurait valu pour l'affaire AETR, les États membres ne se seraient pas encore engagés à l'égard de pays tiers; en effet, conformément à l'article 10 de la Convention sur la pêche, signée à Londres le 9 mars 1964, celle-ci ne saurait avoir un effet préjudiciable sur une éventuelle réglementation de la Communauté.

La thèse ici défendue serait confirmée par l'avis n° 1/75 rendu par la Cour le 11 novembre 1975 (Recueil 1975, p. 1355) et par l'arrêt Galli.

Les États membres auraient pu et dû donner mandat à la Commission pour mener des négociations dans le cadre de la CPANE, afin d'obtenir des quotas communautaires. En revanche, serait difficilement défendable une solution consistant en ce que le Conseil habilite chaque État membre à négocier individuellement des quotas et à les appliquer de manière autonome.

4. La quatrième question des juridictions nationales aurait implicitement reçu une réponse affirmative dans les arrêts Galli et Tasca.

Ces arrêts, il est vrai, se seraient bornés à constater l'effet immédiat de dispositions contenues dans des règlements communautaires et interdisant les mesures équivalant à des restrictions quantitatives. Mais il ne ferait pas de doute que la même constatation s'impose également pour l'article 30 du traité. En l'espèce, ladite interdiction découlerait directement de cet article, les règlements n° 2141/70 et 2142/70 étant muets à cet égard. Ce silence s'expliquerait par le fait qu'ils aient été adoptés après la fin de la période de transition, alors que les règlements en cause dans les affaires Galli et Tasca auraient été pris pendant cette période, donc à un moment où l'article 44 du traité aurait prévu la possibilité de déroger aux articles 30 et suivants.

Le *gouvernement britannique* expose que les États riverains de la mer du Nord exerceraient, en matière de pêche, certaines compétences à l'intérieur de la zone de 12 milles ou dans des limites plus restreintes, de sorte que la plus grande partie de la mer du Nord aurait le statut de haute mer et serait donc régie par le principe de la liberté de la pêche.

En droit international, il existerait une obligation solennelle de préserver les réserves de poissons:

— L'arrêt rendu par la Cour internationale de justice dans les affaires relatives aux compétences en matière de pêcheries (Recueil de la CIJ 1974, p. 3 et suiv., 175 et suiv.) aurait constaté que l'Islande, le Royaume-Uni et la république fédérale d'Allemagne ont «l'obligation de continuer à étudier la situation [des] ressources [halieutiques] et d'examiner ensemble, compte tenu des renseignements scientifiques et autres données disponibles, les mesures qu'impose la conservation ... de ces ressources».

— Conformément à l'article 1 de la Convention de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, passée en 1958 et à laquelle le Royaume-Uni et d'autres États membres seraient parties, le droit d'exercer la pêche en haute mer serait subordonné à l'obligation d'adopter les mesures conservatoires nécessaires.
— La CPANE aurait également pour objet la conservation des stocks de poissons.

Les institutions communautaires devraient tenir compte de ces obligations, comme le ferait d'ailleurs, dans une certaine mesure, l'article 11 du règlement nº 2141/70. L'article 234 du traité et l'article 5 de l'acte d'adhésion sauvegarderaient les obligations conclues par chaque État membre antérieurement au moment où le traité est entré en vigueur pour lui. En ce qui concerne le Royaume-Uni, ce principe s'appliquerait à la CPANE.

La législation néerlandaise litigieuse et les dispositions analogues adoptées par d'autres États membres, y compris le Royaume-Uni, donneraient exécution aux articles 7 et 8 de la CPANE. Les quotas arrêtés en vertu de celle-ci seraient généralement fixés pour une période d'un an; ceux intéressant en l'espèce seraient valables jusqu'à la fin de 1976.

Avant et après les réunions de la commission des pêcheries, les États membres et la Commission des CE se seraient concertés pour adopter une attitude commune.

Quant à la première question

Il résulterait de la jurisprudence de la Cour que, lorsque les règles communautaires ne régissent une matière qu'en partie, les États membres conservent la compétence de réglementer le domaine résiduel, à condition de ne pas porter atteinte auxdites règles.

Telle serait la situation en l'espèce. Ainsi qu'il ressortirait des premier et deuxième considérants du règlement nº 2142/70, les dispositions de celui-ci s'appliqueraient à la commercialisation des poissons déchargés, mais ne régiraient pas les pêcheries en tant que telles. Si l'avant-dernier considérant du règlement fait allusion à la nécessité de préserver les fonds de pêche, aucune disposition de ce texte ne reprendrait cependant cette idée, voire réglementerait le niveau des captures, à l'exception éventuelle de l'article 32. Si, en revanche, le règlement nº 2141/70 se rapporte de manière plus précise à la préservation des ressources, son article 5 n'établirait cependant pas de système concret à cette fin et ne s'appliquerait pas à la haute mer; en outre, le Conseil n'aurait pas, jusqu'à présent, arrêté les mesures d'exécution prévues par cet article, ni d'ailleurs celles visées à l'article 102 de l'acte d'adhésion. A l'heure actuelle, les États membres jouiraient donc de l'intégralité de leurs compétences pour prendre des mesures autonomes, ainsi que, notamment, les articles 2, 11 et 13 du règlement nº 2141/70 le reconnaîtraient; on ne saurait à présent anticiper, en partant des termes généraux des articles 38 à 47 du traité et des règlements nºs 2141/70 et 2142/70, de l'action future éventuelle du Conseil, et cela d'autant moins que ces dispositions ne seraient pas applicables aux zones maritimes autres que celles relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres.

En somme, la présente question devrait recevoir une réponse affirmative.

Quant à la deuxième question

L'arrêt de la Cour dans l'affaire AETR donnerait lieu à des difficultés d'interprétation notamment en ce qui concerne son attendu nº 17 selon lequel, lorsque la Communauté a pris «des dispositions instaurant ... des règles communes», les États membres ne sont plus en droit de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles. De l'avis du gouvernement britannique, cette solution ne s'appliquerait pas lorsque, comme cela serait le cas en l'espèce, il n'y a pas iden-

tité d'objet entre les «règles communes» et l'accord passé avec des États tiers.

Les considérations développées par la Cour dans son avis n° 1/75 seraient également inapplicables. Cet avis aurait trait aux règles relatives à la politique commerciale commune, lesquelles attribueraient ipso iure une compétence exclusive à la Communauté pour conclure des conventions internationales dans le domaine concerné. En l'espèce, l'article 17 du règlement n° 2142/70 viserait implicitement les règles relatives à la politique commerciale commune; mais cette disposition ne concernerait pas la réglementation applicable aux producteurs nationaux. De même, les articles 30, 31 et 34 du traité ne régiraient que les poissons déchargés et les produits de la pêche.

La présente question devrait donc recevoir une réponse négative.

Quant à la troisième question

Il résulterait de l'exposé relatif aux deux premières questions qu'il convient de répondre affirmativement à la présente question.

Les articles 38 à 47 du traité et les règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70 devraient être lus à la lumière de l'article 102 de l'acte d'adhésion. Les articles 30, 31 et 34 du traité de Rome ne sauraient être interprétés comme s'appliquant aux réglementations nationales concernant le niveau des captures. L'article 2 du règlement n° 2141/70 ne ferait pas obligation aux États membres d'assurer la liberté d'accès. L'obligation, incombant en droit international aux États membres, de préserver les réserves halieutiques ne saurait être écartée par la revendication d'une compétence communautaire débordant celle qui existe actuellement.

Si l'arrêt de la Cour dans l'affaire Van Haaster a jugé, dans le contexte de cette espèce, qu'une mesure destinée à limiter la production peut avoir un effet équivalant à celui d'une restriction quantitative, cette décision semblerait reposer sur des considérations tirées des éléments spécifiques du règlement communautaire en cause dans ladite affaire et qui n'auraient aucun rapport avec les articles 30, 31 et 34 du traité. Les mesures de conservation litigieuses ne sauraient être assimilées aux mesures nationales en cause dans l'affaire Van Haaster.

Quant à la quatrième question

Compte tenu de ce qui a été exposé plus haut, il ne serait pas nécessaire de répondre à la présente question.

Le *gouvernement danois* fait observer que les dispositions en cause de la CPANE auraient été adoptées sur la base de recherches scientifiques et au motif que les dispositions de protection originaires se seraient révélées insuffisantes. De 1966 à 1974, les captures totales de soles dans la mer du Nord auraient diminué de 31 000 à 17 000 tonnes, alors que celles de plies auraient connu une stagnation, tout cela malgré le fait que l'effort de pêche ait été augmenté. La fixation de quotas aurait le même caractère que l'interdiction de la pêche pendant certaines périodes ou dans certaines zones.

Il ne serait pas acquis que tous les principes valables dans le domaine agricole proprement dit s'appliquent également dans celui de la pêche, les deux secteurs présentant des différences fondamentales. Notamment, la «production» de poissons ne pourrait être augmentée ou diminuée selon les besoins du marché, de sorte que, dans le secteur de la pêche, les mesures de préservation des stocks revêtiraient une importance capitale. Ces mesures, loin d'avoir un effet restrictif sur la production, garantiraient au contraire, à longue échéance, la plus grande production possible.

Le règlement n° 2142/70, ainsi qu'il résulterait de son exposé de motifs et de son article 5, prévoirait une véritable réglementation de la production, en ce qu'il viserait à adapter l'offre aux exigences du

marché. Un tel objectif se distinguerait fondamentalement de celui de préserver les ressources.

Il n'existerait aucune disposition communautaire s'opposant à ce que les États membres établissent des quotas pour les captures:

— L'article 39 du traité assignerait à la politique agricole commune, entre autres, les buts de stabiliser les marchés et de garantir la sécurité des approvisionnements, buts qui, dans le domaine de la pêche, exigeraient précisément l'adoption de mesures de préservation, ainsi que l'admettrait d'ailleurs le vingt-quatrième considérant du règlement nº 2142/70.
— Ce règlement ne contiendrait pas de dispositions relatives auxdites mesures, alors que l'exposé de motifs et les articles 2 et 5 du règlement nº 2141/70 présupposeraient que de telles mesures peuvent être prises sur le plan tant national que communautaire. La compétence des États membres résulterait également de l'article 100, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion.

Les considérations de l'arrêt dans l'affaire Van Haaster seraient inopérantes en l'espèce, le régime des quotas litigieux n'ayant aucune incidence sur la libre circulation des marchandises. Il n'y aurait pas la moindre raison de penser que les quotas auraient été plus élevés si, au lieu des États membres concernés, la Communauté avait mené les négociations au sein de la commission des pêcheries. Les quotas en cause, pour les raisons indiquées plus haut et par opposition à des quotas qui pourraient être fixés pour des secteurs agricoles proprement dits, ne sauraient être considérés comme une réglementation de la production.

L'article 102 de l'acte d'adhésion et le règlement nº 2141/70 ne concerneraient qu'une zone maritime ayant, au moment actuel, une étendue de douze milles marins au maximum. Or, les quotas adoptés dans le cadre de la CPANE concerneraient principalement les captures faites en haute mer. A supposer même que ledit article 102 vise également des mesures applicables au-delà de la zone de douze milles, il n'en resterait pas moins que, cette disposition n'ayant pas été mise en œuvre par la Communauté, les États membres se sont trouvés devant la nécessité de prendre des mesures de préservation.

La situation serait entièrement différente si la zone susvisée était portée à 200 milles, comme il y aurait lieu de s'y attendre. En pareil cas, le champ d'application territorial des dispositions communautaires sous examen comprendrait la plus grande partie de la mer du Nord; il deviendrait alors possible et nécessaire que la Communauté prenne des mesures de préservation effectives. En attendant, cependant, les considérations de l'arrêt de la Cour dans l'affaire AETR ne seraient pas applicables, à défaut de base véritable pour une telle intervention de la Communauté. Au demeurant, à l'heure actuelle, des difficultés politiques s'opposeraient à ce que la CPANE soit modifiée en ce sens que la Communauté, qui ne serait pas un État, puisse y adhérer.

En résumé, il y aurait lieu de répondre affirmativement aux première et troisième questions, et négativement à la deuxième question.

Le *gouvernement italien* se borne à prendre position sur les première et troisième questions:

Quant à la première question, le problème de l'éventuelle contradiction entre la réglementation nationale et la réglementation communautaire ne se poserait pas en termes d'incompétence mais, le cas échéant, en termes d'incompatibilité. En effet, la Cour aurait itérativement dit pour droit que les États membres ont conservé le pouvoir d'intervenir dans des secteurs régis par des organisations communes de marché, à condition de ne pas porter atteinte aux objectifs ou au fonctionnement de ces organisations. Dès

lors, il conviendrait de répondre affirmativement à la première question.

Quant à la troisième question, le régime des quotas litigieux, du fait de constituer une restriction de la production et non de la commercialisation, ne serait pas contraire aux dispositions régissant la libre circulation des marchandises. En revanche, compte tenu du raisonnement tenu par la Cour dans l'arrêt Van Haaster, un tel régime serait incompatible avec les éléments essentiels des règlements nos 2141/70 et 2142/70: garantie de l'égalité de traitement des États membres dans l'exercice de la pêche dans les eaux territoriales, attribution au Conseil du pouvoir d'adopter les mesures nécessaires à la conservation des ressources, coordination des politiques nationales de structure, enfin, institution d'organisations de producteurs, d'un régime de prix et d'un régime des échanges avec les pays tiers. Cette thèse ne saurait être contestée au motif que le régime national litigieux viserait également à protéger les ressources en question. En effet, selon l'article 5 du règlement n° 2141/70, le pouvoir d'adopter les mesures nécessaires à cet effet appartiendrait exclusivement au Conseil; sous cet angle, le problème de la contradiction entre ledit régime et la réglementation communautaire se poserait effectivement en termes d'incompétence plutôt qu'en termes d'incompatibilité concrète.

Le *gouvernement néerlandais* expose que l'objectif poursuivi par la fixation des quotas litigieux serait de nature biologique et non commerciale.

Les questions posées par les juges nationaux devraient surtout être comprises à la lumière de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Van Haaster. Or, contrairement à la réglementation nationale en cause dans cette affaire, les quotas de captures viseraient à assurer la production pour l'avenir. Ils auraient donc, à long terme, une incidence favorable sur les échanges intracommunautaires et seraient conformes aux objectifs énoncés à l'article 39 du traité, notamment du fait de garantir la sécurité des approvisionnements.

La fixation de tels quotas cadrerait avec les finalités du règlement n° 2142/70 (voir le vingt-quatrième considérant de celui-ci). Mais elle devrait être appréciée surtout dans le cadre de la politique de structure. Cette politique se distinguerait de celle des marchés et des prix par une plus grande responsabilité des États membres. Ainsi, l'article 2 du règlement n° 2141/70 partirait des dispositions existant à ce sujet dans les États membres. Son article 5 ferait apparaître que les institutions de la Communauté ne sont pas tenues d'édicter des mesures tendant à la préservation des ressources et que, tant qu'elles ne l'ont pas fait, les États membres restent responsables dans ce domaine. Cette manière de voir serait corroborée par l'article 102 de l'acte d'adhésion, disposition qui, compte tenu du délai qu'elle prévoit pour l'adoption des mesures d'exécution, dépasserait le caractère transitoire des autres mesures prévues par cet acte.

Les articles 30 et suivants du traité ne concerneraient pas les réglementations nationales relatives au seul stade de la production. En fût-il même autrement, ils ne feraient pas obstacle à l'instauration des quotas de capture litigieux. Ceux-ci, en effet, ne pourraient avoir pour effet d'entraver les importations ou les exportations, puisqu'ils s'appliqueraient quelle que soit la destination du poisson et ne rendraient pas les exportations impossibles ou plus malaisées que la vente sur le territoire national.

Il découlerait e contrario de l'arrêt AETR que, dans l'état actuel de la législation communautaire, les États membres ont conservé le pouvoir de contracter des engagements internationaux dans le domaine de la préservation des fonds de pêche, étant entendu que, vu les articles 5 du règlement n° 2141/70 et 102 de l'acte d'adhésion, ce pouvoir ne serait, ni exclusif, ni définitif. Sans doute ne serait-il pas souhaitable que, dans le domaine dont s'agit, les États membres contractent à long terme et hors du cadre communautaire des engagements envers des pays

tiers. Tel n'aurait cependant pas été le cas, les quotas litigieux n'étant chaque fois fixés que pour la durée d'un an et ayant été arrêtés après coordination au sein de la Communauté.

Le *Conseil* précise que, dans l'affaire 3-76, le délit aurait été commis à la fois en haute mer et dans la zone côtière (12 milles marins), alors que, dans les deux autres affaires, les délits auraient été perpétrés dans la zone côtière.

Dès que les recommandations de la commission des pêcheries ont prévu des quotas de capture, la Communauté se serait intéressée aux travaux de cette commission, intérêt qui cependant se serait traduit, non par une adhésion à la CPANE, mais par la coordination, avant et pendant les sessions de ladite Commission, des positions des États membres.

En vue d'examiner la question de savoir si le régime de quotas instauré sur la base de la CPANE est compatible avec le droit communautaire, il y aurait lieu de se rendre compte des caractéristiques propres à l'exploitation de la mer. Les ressources maritimes se distingueraient de toutes autres ressources naturelles, et notamment des produits agricoles proprement dits, par le fait, d'une part, qu'elles «ne respectent pas les frontières établies par l'homme, c'est-à-dire les limites des zones de pêche ou des eaux territoriales» et, d'autre part, que, jusqu'à présent, l'homme a moins bien réussi à maîtriser leur production, voire leur renouvellement. Pour cette raison, les ressources maritimes auraient toujours fait l'objet d'un régime de propriété distinct de celui appliqué à d'autres ressources naturelles et caractérisé par le principe de la libre acquisition. En ce qui concerne plus particulièrement les ressources de la haute mer, aucun État ne pourrait légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de celle-ci à sa souveraineté. De tous ces éléments, il résulterait qu'une réglementation des captures de pêche doit nécessairement être internationale.

a) Quant aux articles 30 à 34 du traité et au règlement nº 2142/70

Le système de la CPANE ne concernerait pas la commercialisation, mais tendrait à assurer l'approvisionnement en produits de la pêche. «Il se caractérise plutôt comme un régime de restrictions qualitatives au niveau de la production, ou plus exactement de la capture, qui est destiné à permettre qu'au stade suivant, celui de la commercialisation, soit évitée l'introduction de restrictions quantitatives». Un navire, battant pavillon d'un État contractant, qui outrepasserait les quotas assignés à cet État et vendrait ses captures dans un autre État mettrait le premier État en contradiction avec les obligations découlant de la CPANE. Dans toutes ces conditions, le principe des quotas «est absolument hétérogène avec les règles communautaires interdisant les restrictions quantitatives aux échanges», que celles-ci figurent au traité ou dans un règlement portant organisation commune de marchés:

— Quant aux interdictions énoncées aux articles 30 et suivants du traité, les quotas ne sauraient être assimilés, fût-ce de loin, à une prohibition même partielle des importations ou des exportations, ni à une réglementation commerciale entravant, fût-ce de manière indirecte et potentielle, le commerce intracommunautaire.
— Quant aux interdictions figurant aux règlements agricoles de base, le même raisonnement s'imposerait. L'arrêt de la Cour dans l'affaire Van Haaster ne serait pas transposable aux produits de la pêche. Notamment, s'il a jugé incompatible avec l'article 10 du règlement nº 234/68, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture, des mesures nationales destinées à restreindre quantitativement la culture des produits concernés, il l'aurait fait au motif que de telles mesures interféreraient avec le régime des normes de qualité que comporte ladite organisation. Or,

dans le cadre du règlement n° 2142/70 applicable à la pêche, les normes de qualité ne joueraient qu'un rôle accessoire, par comparaison au système de prix de retrait, fondé sur l'intervention des organisations des producteurs (voir l'article 7 du règlement). Ce système imprimerait au marché des produits de la pêche un caractère dirigiste, alors que le secteur en cause dans l'affaire Van Haaster serait caractérisé par la «liberté des transactions commerciales» (voir l'attendu n° 15 dudit arrêt). Enfin, le règlement n° 2142/70 ne contiendrait pas de disposition identique à l'article 10 du règlement n° 234/68, interdisant, dans le commerce intracommunautaire, les restrictions quantitatives et les mesures d'effet équivalent.

En somme, un régime de quotas tel que celui dont il s'agit ne serait en contradiction, ni avec les articles 30 à 34 du traité, ni avec le règlement n° 2142/70.

b) Quant aux dispositions générales du traité relatives à l'agriculture

On pourrait se demander si la fixation de quotas maxima pour les États membres parties à la CPANE, de même que l'interdiction d'utiliser des bateaux de grande dimension, ne sont pas suceptibles de méconnaître l'interdiction de discrimination entre producteurs de la Communauté, consacrée par l'article 40, paragraphe 3, du traité. La réponse serait cependant négative. Les quotas auraient été fixés sur des bases scientifiques (voir article 11 de la CPANE) — c'est-à-dire compte tenu du maximum qui peut être pêché sans provoquer un épuisement des ressources — et par référence aux prises antérieures des États concernés. Quant à ladite interdiction, il s'agirait d'une mesure susceptible de correspondre aux «méthodes spéciales» qu'en vertu de l'article 39, paragraphe 2, lettre a), du traité, la politique agricole commune peut «impliquer» pour tenir compte «de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles».

c) Quant au règlement n° 2141/70

Ne seraient susceptibles d'intérêt en l'espèce que les articles 2 et 5 du règlement.

Les sphères géographiques auxquelles s'appliquent respectivement la CPANE et le règlement n° 2141/70 seraient tellement différentes que, pour cette raison déjà, il ne saurait y avoir incompatibilité entre les deux réglementations. La CPANE concernerait surtout la haute mer, et seulement de manière accessoire les eaux côtières et les eaux maritimes intérieures. En revanche, le règlement n° 2141/70 s'appliquerait uniquement aux eaux côtières, plus précisément aux eaux maritimes «relevant de [la] souveraineté ou de [la] juridiction [des États membres]» (article 2). Cette expression viserait, d'une part, les eaux maritimes intérieures et les eaux territoriales — qui seraient des eaux de souveraineté — et, d'autre part, les eaux sur lesquelles l'État concerné exerce, en matière de pêche, une juridiction à base territoriale, c'est-à-dire, en ce qui concerne les Pays-Bas et la plupart des autres États membres, les eaux situées à l'intérieur d'une zone de 12 milles à partir des lignes de base de l'État en question, eaux réservées à la pêche des nationaux.

La CPANE relèverait d'une politique de conservation et d'exploitation rationnelle. En revanche, le règlement n° 2141/70 viserait essentiellement à assurer la non-discrimination entre les pêcheurs des États membres (voir son article 2) et accessoirement seulement, du moins à l'heure actuelle, à préserver les eaux côtières d'une exploitation trop intensive (voir son article 5). Toutefois, cette dernière disposition n'aurait à présent qu'une importance réduite: ne s'appliquant de facto qu'à l'intérieur d'une zone de 12 milles, elle ne pourrait servir de base à une véritable politique de conservation. Cette situation pourrait changer si les États membres devaient étendre un jour à 200 milles les eaux relevant de leur juridiction.

Néanmoins, on pourrait se demander si la recommandation de la commission des pêcheries n'est pas en contradiction avec la règle de non-discrimination résultant de l'article 2 du règlement nº 2141/70, en ce qu'elle interdit l'utilisation de bateaux de grande dimension et cela pour une zone maritime à laquelle s'applique également le règlement. La réponse serait cependant négative, étant donné que cette interdiction serait applicable quel que soit le pavillon du pêcheur. Par ailleurs, l'article 5 du règlement ouvrirait lui-même la possibilité d'édicter de telles interdictions.

d) Quant à l'article 102 de l'acte d'adhésion

Le système de la CPANE ne saurait être incompatible avec cet article, celui-ci n'ayant pas encore été mis en œuvre.

e) Quant à la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres

1. La première question qui se poserait sous cet angle serait celle de savoir si la Communauté aurait pu, voire dû, adhérer à la CPANE en vertu de l'article 113 du traité. Tel ne serait pas le cas. Cette disposition ne pourrait être invoquée que lorsque l'action entreprise a pour objectif de modifier le volume ou le courant des échanges commerciaux de la Communauté. La CPANE aurait, pour l'essentiel, un caractère non commercial, de sorte qu'à la lumière de l'avis nº 1/75 de la Cour, il paraîtrait douteux que la Communauté y puisse adhérer sur la base de l'article 113.

2. Ensuite, il faudrait rechercher si, compte tenu de l'arrêt AETR de la Cour, déjà cité, la participation des États membres à la CPANE est devenue légalement impossible.

La CPANE aurait été signée, il est vrai, postérieurement à l'entrée en vigueur du traité, mais à un moment où la Communauté n'aurait pas encore pris de mesures dans le secteur de la pêche. Si cette situation n'existait plus au moment où les lettres g) et h) du paragraphe 1 de l'article 7 de la CPANE sont entrées en vigueur, il n'en resterait pas moins qu'à ce moment, le Conseil n'aurait toujours pas fait usage de la faculté que lui confère l'article 5 du règlement nº 2141/70.

Conformément à son article 15, paragraphe 4, la CPANE ne serait ouverte qu'aux États. Dès lors, une demande d'adhésion de la Communauté n'aurait pu être accueillie qu'avec l'accord unanime de tous les États signataires; or, il serait douteux que les États de l'Est y eussent été prêts.

En outre, dans ce contexte encore, il y aurait lieu d'insister sur le fait que, jusqu'à présent, la Communauté dispose d'une compétence en matière de pêche seulement à l'intérieur de la zone de 12 milles, zone dont les auteurs de la CPANE, ainsi qu'il a été exposé, ne se seraient préoccupés que de manière accessoire.

3. Aux termes de l'article 116 du traité, «pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun, les États membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique», la Commission étant invitée à soumettre au Conseil «des propositions relatives à la portée et à la mise en œuvre de cette action commune». Les questions traitées par la CPANE et dans le cadre de celle-ci présenteraient sans doute un tel intérêt, mais on pourrait hésiter sur le point de savoir si la CPANE a institué une organisation «de caractère économique».

A supposer que tel soit le cas, on pourrait, certes, considérer que les institutions communautaires sont appelées à adopter des dispositions générales déterminant les conditions de «l'action commune» visée à l'article 116. Mais on ne saurait dire

qu'à défaut d'une telle adoption, les pratiques utilisées aient été défectueuses.

4. Enfin, la question se poserait de savoir s'il ne serait pas préférable, en tout état de cause, que ce soit la Communauté, et non chaque État membre individuellement, qui gère les quotas assignés en vertu de la CPANE.

Cette question serait à la fois délicate et actuelle. Elle serait délicate, parce qu'il serait permis de prévoir que, dans le futur droit de la mer, une place plus large encore sera donnée aux limitations de capture, problème sur lequel se pencherait la Conférence sur le droit de la mer. Elle serait actuelle, car, ainsi qu'en témoigneraient les présentes procédures, les pêcheurs des États membres auraient de plus en plus tendance à contester la compétence de ceux-ci à édicter de telles limitations.

Pour «dénouer politiquement» la situation, le Conseil aurait pris les démarches ayant abouti à son règlement n° 811/76.

En définitive, le Conseil propose:
— de répondre affirmativement aux questions 1) et 3) et négativement à la deuxième question;
— de ne pas répondre à la quatrième question, celle-ci étant privée d'objet lorsque les réponses aux trois premières questions sont données dans le sens indiqué ci-dessus.

La *Commission* expose les éléments essentiels de la CPANE et d'autres conventions internationales relatives à la pêche. Ces conventions seraient du plus grand intérêt pour les pêcheries de la Communauté, étant donné que, notamment, 87 % de la production communautaire de poissons en 1973 seraient provenus des zones de pêche auxquelles s'applique la CPANE. La Commission présente des chiffres détaillés relatifs aux captures des États membres en 1973 et en 1974 ainsi qu'aux quotas alloués aux États membres pour 1975 et 1976. Ensuite, elle analyse la réglementation néerlandaise litigieuse.

Quant aux première et troisième questions

Ces deux questions devraient être envisagées simultanément, l'analyse juridique à effectuer étant substantiellement la même, qu'il s'agisse de la compétence des États membres de fixer des quotas de capture ou de la compatibilité matérielle d'une telle fixation avec le droit communautaire.

D'une manière générale, il y aurait lieu de considérer que, si la fixation d'un quota global pour une zone de pêche déterminée constitue une mesure de conservation, la répartition de ce quota entre les États contractants serait cependant une mesure d'ordre économique et politique.

Quant aux articles 38 à 47 du traité CEE

Une politique visant à préserver les stocks de poisson relèverait des objectifs énoncés à l'article 39 du traité, et notamment aux lettres a) et d) de son paragraphe 1. Par conséquent, la politique agricole commune pourrait, et le cas échéant devrait, contenir un système de mesures en ce sens, système dont la gestion devrait être assurée par les institutions communautaires.

Sans préjudice des règles relatives à la compétence de conclure des accords en la matière (voir infra, quant à la deuxième question), les États membres conserveraient le pouvoir de prendre des mesures dans le domaine de l'agriculture aussi longtemps que la Communauté n'a pas pris d'initiative. Dès lors, la compétence ou l'imcompétence de ces. États d'adopter une réglementation dans un secteur déterminé dépendrait, non pas du contenu abstrait des articles 38 et suivants, mais du point de savoir si la politique commune a réglé ce secteur de telle manière qu'il n'y a plus de place pour une réglementation nationale.

Quant aux règlements n^os^ 2141/70 et 2142/70 et à l'acte d'adhésion

L'arrêt de la Cour dans l'affaire Van Haaster — qui, à vrai dire, serait axé, non pas sur la définition des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative, mais sur la portée de principe des organisations communes de marché — renforcerait la présomption, déjà étayée par l'article 40 du traité, et selon laquelle la simple existence d'une telle organisation suffirait pour attribuer à la Communauté une compétence exclusive dans le domaine en cause. D'autres décisions de la Cour seraient dans le même sens.

La Commission procède à une analyse détaillée des règlements susindiqués qui auraient établi une organisation commune même plus complète que celle prévue par le règlement n° 234/68, en cause dans l'affaire Van Haaster. La Commission souligne notamment que, dans leur ensemble, ces règlements:

— comprendraient un régime des prix et un régime des échanges avec les pays tiers;
— prévoiraient l'établissement de normes de qualité, élément ayant été jugé déterminant par la Cour dans l'affaire susvisée;
— établiraient des règles concernant les organisations de producteurs;
— déclareraient applicables les articles 92 à 94 du traité;
— comporteraient une politique des structures dont l'un des objectifs serait la sauvegarde des ressources et qui serait axée sur un régime commun pour l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes, sur certaines mesures spécifiques et sur la coordination des politiques de structure des États membres;
— ne contiendraient pas, il est vrai, de dispositions interdisant expressément les entraves dans les échanges intracommunautaires, fait cependant sans importance, les règlements ayant été adoptés postérieurement à l'expiration de la période de transition, date depuis laquelle l'interdiction afférente du traité s'appliquerait de plein droit (voir le vingtième considérant du règlement n° 2142/70);
— dans toutes ces conditions, constitueraient des éléments intégrants de la politique commune dans le secteur intéressé.

La compétence de la Communauté ne se limiterait pas automatiquement aux territoires, y compris les eaux territoriales, des États membres, ainsi qu'il résulterait du fait que l'article 227, paragraphe 1, du traité, en vue de délimiter le champ d'application de celui-ci ratione loci, n'utilise pas l'expression «territoire», mais se contenterait d'énumérer les États membres. Dans la mesure où ceux-ci disposent de compétences en dehors de leurs territoires, de telles compétences reviendraient également à la Communauté qui en aurait déjà fait usage, ainsi qu'en témoignerait notamment le règlement n° 802/68 cité par les prévenus au principal. Il résulterait de ce règlement que tout poisson capturé par un bateau d'un État membre relève des dispositions du traité et des règlements sous examen, même si la pêche a eu lieu en haute mer, voire dans les eaux de pays tiers.

Il serait impossible de poursuivre les objectifs assignés à la politique commune des structures dans le secteur de la pêche si cette politique ne pouvait s'étendre au-delà des eaux maritimes des États membres. Cette thèse ne serait pas démentie par le fait que les articles 2 à 5 du règlement n° 2141/70 ne se réfèrent expressément qu'à ces eaux:

— Quant à la discrimination interdite par l'article 2, elle ne serait pas concevable en dehors des eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres.
— Quant à l'article 5, s'il habilite le Conseil à arrêter les mesures nécessaires à la conservation des ressources des eaux maritimes des États membres, cette disposition ne saurait cependant être interprétée en ce sens que la Communauté n'aurait pas compétence pour prendre des mesures de conservation applicables en dehors de cette zone. Notamment, une telle interprétation ferait obstacle à la réa-

lisation efficace du but, énoncé à l'article 1, «de favoriser l'exploitation rationnelle des ressources biologiques de la mer et des eaux intérieures». Au demeurant, l'article 5 n'aurait créé, ni une nouvelle compétence, ni une nouvelle procédure d'exercice d'une compétence existente; il se référerait simplement «à la procédure prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité», disposition accordant à la Communauté le pouvoir de prendre en la matière en cause des mesures réglementaires applicables même en dehors des eaux côtières des États membres.

Notamment pour les raisons indiquées ci-après et que la Commission expose dans le détail, un système de quotas tel que celui dont il s'agit serait susceptible d'entraver, actuellement ou potentiellement, le fonctionnement de l'organisation commune de marché dans le secteur des produits de la pêche et serait incompatible également avec les principes de la politique commune consacrés par le règlement n° 2141/70, de sorte qu'il n'importerait pas de savoir si ledit système est raisonnable (voir arrêt de la Cour du 11 juillet 1974, Dassonville, 8-74, Recueil 1974, p. 837):

— Un tel système influencerait la formation normale des prix. Ceux-ci monteraient considérablement lorsque les quotas sont épuisés; d'autre part, en cas de pénurie de certaines espèces, les différences de prix existant normalement entre les différentes qualités d'une même espèce tendraient à diminuer.
— Une pénurie sur le marché intérieur se traduirait par une augmentation des importations en provenance des pays tiers.
— La diminution des captures de la flotte d'un État membre aurait inévitablement une incidence sur le volume des échanges intracommunautaires.
— S'il est exact que la Communauté n'a pas encore pris de mesures en vue de préserver les stocks de poissons, abstraction faite de la disposition de «statu quo» de l'article 100, paragraphe 1, de l'acte de l'adhésion, il n'en resterait pas moins que des réglementations nationales telles que celles dont il s'agit peuvent faire obstacle à la création de futures réglementations communautaires poursuivant ledit objectif. En plus, la fixation de quotas par les États membres exercerait une influence sur les mesures que la Communauté pourrait prendre en application de l'article 10 du règlement n° 2141/70, «afin de promouvoir ... le développement rationnel du secteur de la pêche et afin d'assurer un niveau de vie équitable à la population qui tire ses ressources de la pêche».
— Le règlement n° 2142/70 ne contiendrait aucune disposition autorisant expressément les États membres à prendre des mesures visant à restreindre les captures ou le volume des activités de pêche (voir arrêt Van Haaster). Une telle autorisation ne saurait pas davantage être déduite de la référence que fait l'article 2 du règlement n° 2141/70 au «régime appliqué par chacun des États membres à l'exercice de la pêche». Par ailleurs, l'interdiction de discrimination énoncée dans cette disposition priverait les régimes de quotas nationaux de tout sens pour autant qu'il s'agit des zones côtières. Quant aux autres zones, les articles 1 et 5 du règlement ainsi que l'article 102 de l'acte d'adhésion conféreraient à la Communauté une compétence exclusive pour édicter des mesures de conservation. Cette exclusivité découlerait également du fait que les réglementations de conservation des fonds halieutiques ne pourraient être arrêtées sans négociation avec les pays tiers concernés (voir infra, quant à la deuxième question).

Ceci dit, la Commission ne méconnaîtrait pas la nécessité d'une politique active de conservation, ni le fait que l'instauration de quotas de capture peut aider à atteindre cet objectif. Pour cette raison, la Commission aurait, dès 1971, recommandé au Conseil la participation à la

CPANE, avec la conséquence que les quotas négociés dans le cadre de cette convention et concernant les États membres seraient alloués à, et gérés par, la Communauté.

Quant aux articles 30, 31 et 34 du traité

Les quotas litigieux constitueraient une restriction de la production et non du commerce. Sans doute sortiraient-ils des effets également au stade de la commercialisation, comme étant de nature à faire augmenter les importations et diminuer les exportations. Cela ne signifierait cependant pas qu'ils constituent des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative. Il existerait un nombre de régimes qui, en dépit de leur effet restrictif sur les échanges, seraient compatibles avec les articles 30 et suivants du traité parce qu'ils relèvent des moyens d'action que le traité a laissés aux États membres. Ainsi que la Commission l'aurait indiqué dans sa directive nº 70/50 du 22 décembre 1969 (JO nº L 13 du 19 janvier 1970, p. 29), de tels régimes ne contreviendraient auxdits articles que s'ils ne sont pas nécessaires pour atteindre l'objectif recherché; or, la restriction des captures serait indispensable pour conserver les ressources de la mer. Si les mesures dont il s'agit sont néanmoins incompatibles avec le droit communautaire, ce serait pour les motifs indiqués plus haut. Cette manière de voir serait confirmée par les arrêts Dassonville et Van Haaster.

Les restrictions de la production pourraient même avoir un effet stimulant sur les importations. En revanche, elles seraient de nature à réduire les exportations, mais si le régime de quotas ne fait pas de distinction entre les ventes réalisées sur le marché intérieur et celles effectuées en dehors de celui-ci, il ne serait pas justifié de lui attribuer un effet spécifique de restriction des exportations.

Dans son arrêt Dassonville, la Cour aurait admis certaines mesures restrictives, à condition qu'elles soient raisonnables. La fixation de quotas globaux pourrait être couverte par cette exception; il serait toutefois douteux qu'il en fût de même en ce qui concerne la répartition de tels quotas entre les États intéressés.

Quant à la deuxième question

Quant au pouvoir de conclure des accords en vertu de l'article 43 du traité

L'article 43 conférerait à la Communauté le pouvoir de prendre toute mesure nécessaire pour la conservation des stocks de poisson. Ce pouvoir comprendrait la conclusion d'accords internationaux portant sur de telles mesures.

Il ne serait pas nécessaire que la Communauté arrête une réglementation autonome en la matière avant d'entamer des négociations avec les pays tiers. Si la Communauté adoptait une telle attitude, on pourrait lui reprocher d'entraver la coopération internationale, indispensable dans le domaine en cause. En plus, elle risquerait d'être mise hors jeu par des pays tiers ou par ses propres membres. La Commission rappelle l'avis nº 1/75 de la Cour, selon lequel la politique commerciale commune peut être élaborée tant au moyen de règlements autonomes qu'à l'aide d'accords internationaux sans qu'il y ait priorité pour les uns ou pour les autres.

Toutefois, tant que la Communauté n'a pas utilisé le pouvoir de conclure avec des pays tiers des accords relatifs à la conservation des ressources de la pêche, les États membres auraient compétence pour conclure eux-mêmes de tels accords. Ce faisant, ils devraient cependant, compte tenu de l'obligation qui leur incombe en vertu de l'article 5 du traité:

- laisser de préférence à la Communauté la négociation et la conclusion de tels accords;
- si cela s'avère impossible, prévoir dans les accords en cause des dispositions permettant, d'une part, à la Communauté d'adhérer aux accords au lieu ou en plus des États membres, et, d'autre part, mettant ceux-ci en

mesure de satisfaire à tout moment à leurs obligations communautaires, et notamment de dénoncer les accords en temps utile, pour autant que la Communauté ne souhaite ou ne puisse pas les reprendre à son compte.

Dans le domaine de la politique commerciale, de telles obligations auraient été précisées par un certain nombre de décisions du Conseil. La «solidarité communautaire» énoncée à l'article 5 comporterait pour les États membres des obligations analogues également dans d'autres domaines.

Quant au pouvoir de conclure des accords au titre de la politique de la pêche

Depuis le 1er février 1971, date de l'entrée en vigueur de la politique commune des structures et des marchés dans le secteur de la pêche — et peut-être même depuis la fin de la période transitoire, compte tenu des articles 5 et 40, paragraphe 1, du traité —, la Communauté aurait le pouvoir exclusif de négocier et de conclure des accords portant sur des mesures visant à la conservation et à l'exploitation rationnelle des ressources de la pêche et consistant en une restriction des captures ou des activités de pêche.

Il serait utile d'examiner en outre le point de savoir si ce pouvoir exclusif s'étend également à d'autres mesures destinées à protéger les ressources de la pêche, bien que cette question n'ait pas été soulevée par les juridictions nationales. La réponse serait affirmative, la Communauté ayant fait usage du pouvoir, que lui conférerait l'article 43 du traité, de prendre toute mesure de protection appropriée en la matière (voir les articles 1 et 5 du règlement n° 2141/70 et l'article 102 de l'acte d'adhésion).

Il serait vrai que la disposition transitoire de l'article 100, paragraphe 1, alinéa 2, de l'acte d'adhésion prévoit une exception à ce pouvoir exclusif, en conférant provisoirement aux Etats membres le pouvoir d'arrêter des mesures restrictives pour une zone limitée des eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction. En outre, certains estimeraient, à tort selon la Commission, que les articles 1 à 5 du règlement n° 2141/70 et l'article 102 de l'acte d'adhésion autoriseraient les États membres à prendre encore d'autres mesures de conservation. Mais en tout état de cause, les États membres ne seraient pas habilités à édicter des restrictions du volume des captures ou des activités de pêche, de telles restrictions étant incompatibles avec l'organisation commune de marché.

En outre, il ne s'ensuivrait pas des dispositions citées que les États membres aient conservé la liberté de negocier et de conclure avec les pays tiers des accords tendant à protéger les ressources de la pêche.

Sans doute ne saurait-on exiger, dans l'attente de l'élaboration de réglementations communautaires, que les États membres suppriment tout simplement les mesures qu'ils avaient prises. Mais ils devraient veiller, dans l'application ou éventuellement dans l'adaptation de ces mesures, à ne pas entraver la mise en œuvre d'une réglementation communautaire et à ne pas menacer l'intérêt communautaire quant à la conservation et à l'exploitation rationnelle des ressources de la pêche (voir arrêt de la Cour du 13 décembre 1973, Diamantarbeiders, «taxes nationales d'effet équivalent», 37 et 38-73, Recueil 1973, p. 1609). Cela vaudrait a fortiori pour la conclusion d'accords. Bien que ceux-ci ne lient pas la Communauté juridiquement, ils la gêneraient dans l'accomplissement de sa tâche puisqu'elle pourrait difficilement en faire abstraction dans ses relations avec les pays tiers. En outre, dans les négociations menées avec ceux-ci, les États membres accorderaient inévitablement une priorité à leurs propres intérêts par rapport à ceux de la Communauté. Seules des négociations menées par la Communauté ou, à titre transitoire, par un État membre agissant en vertu d'une autorisation accordée par

la Communauté et conformément aux directives de celle-ci garantiraient la conciliation de tous les intérêts en cause.

Quant au pouvoir de conclure des accords au titre de la politique commerciale

Ainsi qu'il résulterait des articles 113, paragraphe 3, et 114 du traité, seule la Communauté aurait compétence, depuis la fin de la période de transition, pour négocier et conclure des accords avec des pays tiers dans des domaines relevant de la politique commerciale commune.

Les mesures pour la conservation des ressources de la pêche prévues à l'article 7, paragraphe 1, lettres g) et h), de la CPANE feraient partie de ces domaines. En effet, elles détermineraient directement la part de la Communauté dans la production totale et dans la demande et l'offre totales sur le marché mondial des sortes de poisson visées, et elles influenceraient donc les échanges entre les pays tiers et la Communauté. En outre, elles auraient une incidence sur la part que prennent les flottes de pêche de la Communauté dans l'ensemble des activités de pêche s'exerçant dans la zone maritime visée par la CPANE. Peu importerait à cet égard le fait que les quotas de capture servent également des objectifs biologiques, du moment où il serait constant qu'ils revêtent également un caractère économique et commercial, notamment en ce qui concerne la répartition des quotas globaux entre les États intéressés. Compte tenu de toutes ces considérations, la Commission aurait fondé tant sur l'article 43 que sur l'article 113 du traité la recommandation qu'elle a adressée le 20 mars 1973 au Conseil en vue d'obtenir l'autorisation de négocier l'adhésion de la Communauté à la CPANE.

Conclusions

Dans toutes ces conditions, il y aurait lieu de répondre par l'affirmative à la deuxième question, réponse qui ne devrait d'ailleurs pas être limitée à des mesures telles que celles prévues par l'article 7, paragraphe 1, lettres g) et h), de la CPANE, mais pourrait être donnée pour toutes les mesures visant à la conservation et à l'exploitation rationnelle des ressources de la pêche.

Il faudrait toutefois se demander si cette réponse est suffisante pour régler le litige. En effet, la question soulevée par les juridictions nationales impliquerait une autre, celle de savoir si, pour ce qui est du caractère obligatoire de la réglementation néerlandaise litigieuse, on peut considérer comme déterminante la circonstance que cette réglementation a été arrêtée en vue de l'exécution de la CPANE.

La Communauté ne serait pas liée par la CPANE à laquelle elle n'aurait pas encore adhéré. Le 20 mars 1973, la Commission aurait soumis au Conseil deux recommandations basées sur les articles 43 et 113 du traité, autorisant la Commission, entre autres, à négocier respectivement l'accession de la Communauté à la CPANE et, au sein de la commission des pêcheries, l'allocation de quotas communautaires de capture. Jusqu'à présent, le Conseil n'aurait pas statué sur ces recommandations.

Les seuls résultats obtenus jusqu'à présent, quant aux rapports entre la Communauté et la CPANE, seraient, d'une part, que la Communauté a obtenu le statut d'observateur auprès de la commission des pêcheries et, d'autre part, qu'il a été convenu que la Commission et les États membres coordonneraient préalablement et sur place l'attitude à adopter lors des négociations au sein de la Commission des pêcheries, en vue d'aboutir à une position commune, et qu'en principe la Commission serait le porte-parole pour les questions de compétence communautaire ayant fait l'objet d'une position commune. Ce dernier point serait cependant resté lettre morte pour une grande part, puisqu'à plusieurs reprises, sur les points qui, de l'avis de la Commission, relevaient de la compétence de la Commu-

nauté, ou bien on n'aurait pu parvenir à une position commune, ou bien la position commune définie auparavant aurait été abandonnée au cours des discussions.

La CPANE aurait été conclue postérieurement à l'entrée en vigueur du traité et ne relèverait donc pas de l'article 234. Toutefois, les États membres n'auraient pas agi contrairement aux dispositions de l'article 5 du traité en la ratifiant, ce qu'ils auraient fait avant 1970. Il serait vrai que la Convention ne contient, ni de clause CEE, ni de disposition permettant l'adhésion de la Communauté, mais elle pourrait être dénoncée après expiration d'un délai d'un an; en outre, tout État participant pourrait faire opposition à toute recommandation obligatoire de la commission des pêcheries. La Communauté devrait laisser aux États membres, en vertu d'une application par analogie de l'article 234, un délai raisonnable pour adapter les obligations découlant de la Convention à celles résultant du traité.

La situation serait différente pour ce qui est du fait que tous les États membres parties à la CPANE ont accepté la proposition présentée par la commission des pêcheries visant à insérer à l'article 7 de la Convention les lettres g) et h). Cette proposition, à l'élaboration de laquelle les États membres participants auraient collaboré au cours de la même période durant laquelle ils auraient délibéré au sein du Conseil sur la mise en œuvre de la politique de la pêche, aurait été acceptée par ces États membres selon leurs procédures constitutionnelles, bien que dans l'intervalle les règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70 soient entrés en vigueur. Avant d'accepter cette proposition, ces États membres auraient dû s'assurer que cette modification de leurs obligations fût compatible avec le droit communautaire; dans la négative, ils auraient dû coopérer avec les institutions de la Communauté pour trouver une solution acceptable. Outre l'accession de la Communauté à la CPANE, une telle solution aurait dû permettre également des négociations communautaires concernant la gestion des quotas de capture alloués aux différents États membres, comme la Commission l'aurait déjà recommandé le 20 mars 1973 (voir supra), c'est-à-dire avant le 4 juin 1974, date de l'entrée en vigueur des lettres g) et h) susvisées.

A partir de 1974, les États membres concernés auraient participé, au sein de la commission des pêcheries, aux négociations relatives à la fixation et à l'allocation des quotas nationaux de capture, au titre de la nouvelle compétence attribuée à cette Commission. En outre, ils auraient adopté telles quelles les recommandations élaborées à ce sujet, sans même y ajouter une réserve prévoyant que les quotas nationaux des États membres participants seraient gérés par la Communauté. Ce faisant, ils auraient outrepassé leurs pouvoirs et violé leurs obligations communautaires. Ils ne pourraient donc invoquer lesdites recommandations pour arrêter des dispositions contraires aux règles de la politique commune de la pêche. Les autorités judiciaires des États membres devraient considérer de telles dispositions comme non obligatoires et non applicables. Ces considérations s'imposeraient indépendamment de la validité, du point de vue du droit international, des obligations que les États membres envisageaient de remplir par lesdites dispositions.

Du point de vue juridique, la Communauté ne serait pas liée par ces obligations, ni vis-à-vis des pays tiers concernés, ni vis-à-vis des États membres concernés.

Les États membres ne sauraient invoquer l'attitude des institutions de la Communauté pour fonder la légalité de leurs réglementations en matière de quotas. L'illégalité des réglementations nationales litigieuses et les droits que les particuliers peuvent tirer de cette situation, ne disparaîtraient pas du fait de la carence ou du comportement factuel des institutions communautaires; ils ne pourraient disparaître que par une modification, soit des dispositions nationales, soit des disposi-

tions communautaires. La Commission aurait toujours défendu le point de vue exposé dans les présentes observations. Le fait qu'en l'absence de toute décision du Conseil sur ses propositions concernant l'accession de la Communauté à la CPANE, la Commission ait tenté, conformément d'ailleurs au souhait exprimé par le Conseil, de coordonner autant que possible les points de vue des États membres ne saurait remédier à l'incompétence de ceux-ci.

Le point de vue de la Commission n'aurait rencontré aucun soutien de la part du Conseil. L'accueil très réservé de ses propositions en 1971 et en 1973 aurait conduit la Commission à une certaine réserve. La jurisprudence de la Cour (arrêts Van Haaster et Galli; avis nº 1/75) aurait cependant amené la Commission à réaffirmer clairement sa position devant le Parlement.

Au demeurant, le Conseil aurait approuvé en principe la thèse de la Commission lors de sa session du 20 janvier 1976 (voir supra, I 1 C c). En retenant le principe d'une autorisation temporaire de la part de la Communauté, il aurait admis le caractère illicite des quotas nationaux fixés au titre d'obligations internationales.

Quant à la quatrième question

Parmi les dispositions citées, l'article 31 n'aurait plus d'objet, la période transitoire s'étant écoulée. L'interdiction de l'article 31 frappant les nouvelles restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent aurait été remplacée par l'interdiction absolue de l'article 30.

L'article 30 — qui ne serait pas en cause dans la présente affaire (voir supra, quant aux première et troisième questions, dernière section) — et l'article 34 seraient directement applicables. Bien que la Cour ne se soit pas encore prononcée directement à ce sujet, sa jurisprudence affirmant l'applicabilité directe d'autres dispositions du traité serait transposable auxdits articles.

Conclusions globales

En résumé, la Commission propose de répondre comme suit aux juridictions nationales:

Sur les première et troisième questions:

Les dispositions des règlements nºs 2141/70 et 2142/70 excluent l'existence de toute réglementation tendant à des flottes de pêche des États membres.

Sur la deuxième question:

La Communauté a compétence exclusive pour mener des négociations et pour conclure des accords au sujet de mesures tendant à limiter quantitativement les captures ou les activités de pêche.

Sur la quatrième question:

Les articles 30, 31 et 34 du traité sont directement applicables — respectivement dès la fin de la période transitoire, au plus tard à partir de l'expiration du délai de notification prévu à l'article 31, alinéa 2, et dès la fin de la première étape de la période transitoire — et ils créent en faveur des particuliers, pour l'ensemble des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent, des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

Attendu qu'au cours de la procédure orale, qui a eu lieu le 25 mai 1976, les prévenus au principal, représentés par Mes H. H. Kronenberg et W. L. Nouwen, du barreau de Rotterdam, le gouvernement néerlandais, représenté par MM. Bos et Kuypers, le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Gijsbertus Peeters, conseiller juridique, et la Commission des Communautés européennes, représentée par MM. P. Baumann et R. C. Fischer, conseillers juridiques, ont développé les arguments qu'ils avaient fait valoir au cours de la procédure écrite;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 22 juin 1976;

En droit

1 Attendu que, par jugements des 24 décembre 1975 (affaires 3-76 et 4-76) et 2 janvier 1976 (affaire 6-76), parvenus au greffe de la Cour les 12 et 23 janvier 1976, les Arrondissementsrechtbanken (tribunaux d'arrondissement) respectivement de Zwolle et d'Alkmaar ont posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une série de questions concernant l'interprétation des articles 30, 31, 34, 38 à 47 de ce traité, de l'article 102 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités — dénommé ci-après «acte d'adhésion» — ainsi que des règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant respectivement établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche et organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (JO n° L 236, p. 1 et 5);

2 que ces questions ont été soulevées dans le cadre de poursuites pénales engagées contre des pêcheurs néerlandais auxquels il est reproché d'avoir violé, selon le cas en mai ou en août 1975, certaines dispositions édictées au cours de cette année par les autorités de leur État, dispositions visant à assurer la conservation des stocks de soles et de plies dans l'Atlantique du Nord-Est;

3 attendu que ces dispositions ont été adoptées en exécution d'engagements que les Pays-Bas avaient pris dans le cadre de la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est, signée à Londres le 24 janvier 1959, tendant à «assurer la conservation des stocks de poisson et l'exploitation rationnelle des pêcheries de l'Océan Atlantique du Nord-Est et des eaux adjacentes, qui sont d'un intérêt commun», convention à laquelle participent tous les États membres actuels de la CEE, à l'exception de l'Italie et du grand-duché de Luxembourg, ainsi que sept pays tiers;

4 attendu que l'article 7, paragraphe 1, (a) — (f), de la Convention prévoit que la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est, créée par la Convention comme un organe commun des États contractants, peut formuler des recommandations aux États contractants au sujet d'une série de mesures rentrant dans les objectifs de la Convention;

5 qu'à ces dispositions ont été ajoutées, par une décision adoptée en mai 1970 et entrée en vigueur le 4 juin 1974 conformément à la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 2, les lettres (g) et (h) autorisant ladite Commission à

recommander des mesures tendant à réglementer pour n'importe quelle période, d'une part, la quantité totale des captures et le volume de l'effort de pêche et, d'autre part, la répartition de cette quantité et de ce volume entre les États contractants;

6 qu'en vertu de l'article 8 de la Convention, les États contractants sont obligés d'appliquer de telles recommandations lorsqu'elles ont été adoptées à la majorité des deux tiers au moins des délégations présentes et prenant part au vote, sous réserve, cependant, de la faculté de tout État contractant de se dégager en faisant opposition dans un délai déterminé;

7 qu'en application des lettres g) et h) de l'article 7, ladite Commission a émis une recommandation concernant la pêche de la sole et de la plie dans les eaux maritimes relevant de la Convention, recommandation devenue obligatoire en novembre 1974 conformément audit article 8 et comportant, d'une part, fixation des quotas totaux de capture pour 1975 et leur répartition sur les différents États contractants et, d'autre part, interdiction d'exercer la pêche, à l'intérieur d'une zone «côtière» de douze milles, avec des bateaux dépassant un certain tonnage et une certaine puissance;

8 que les pêcheurs, prévenus au principal, sont accusés d'avoir contrevenu à la réglementation néerlandaise, prise en exécution de cette recommandation et interdisant, pour certaines périodes:

— soit d'amener à quai, en utilisant des bateaux portant certains numéros d'immatriculation, une quantité de soles dépassant un certain plafond;

— soit d'exercer la pêche de la sole ou de la plie, dans la zone de douze milles susvisée, en utilisant des bateaux dépassant un certain tonnage et une certaine puissance;

9 attendu que, par leurs trois premières questions, les juridictions nationales demandent à la Cour de dire, en substance:

— sur le plan international, si la compétence pour prendre des engagements tels qu'ils viennent d'être décrits, appartient à la seule Communauté;

— sur le plan interne à la Communauté, si des mesures nationales telles que celles adoptées par les Pays-Bas — mesures qui seront désignées ci-après par l'expression «fixation de quotas de capture» — sont compatibles avec

le droit communautaire, au regard, soit de la répartition des compétences entre la Communauté et ses États membres, soit de l'interdiction de mettre en danger les objectifs ou le fonctionnement de la réglementation communautaire en matière de pêche, soit enfin de l'interdiction de mesures ayant un effet équivalant à celui d'une restriction quantitative dans les échanges entre les États membres;

10 que la quatrième question tend à savoir si les articles 30, 31 et 34 du traité, énonçant cette dernière interdiction, sont directement applicables dans les États membres;

11 qu'il convient d'aborder ces différentes questions dans l'ordre indiqué ci-dessus;

I — Sur les compétences externes respectives de la Communauté et des États membres

12 Attendu que la deuxième question des juridictions nationales vise «le pouvoir de conclure des accords»;

13 qu'il convient cependant de préciser que les mesures nationales litigieuses ont été adoptées dans le but d'exécuter des obligations résultant d'une recommandation obligatoire de la Commission des pêcheries, donc d'un acte édicté par un organe international;

14 que, dès lors, la présente question doit être comprise comme concernant la compétence de la Communauté et des États membres, dans le domaine de la fixation de quotas de capture, de concourir à l'élaboration de décisions d'un tel organe et d'assumer des engagements internationaux dans un tel cadre;

15 1) attendu qu'aux fins de la réponse à donner aux juridictions nationales, il convient d'examiner d'abord si la Communauté a la compétence pour prendre de tels engagements internationaux;

16 attendu qu'en l'absence de dispositions spécifiques du traité habilitant la Communauté à prendre des engagements internationaux dans le domaine de la

conservation des ressources biologiques de la mer, il y a lieu de se référer au système général du droit communautaire relatif aux rapports externes de la Communauté;

17 que l'article 210 dispose que «la Communauté a la personnalité juridique»;

18 que cette disposition, placée en tête de la sixième partie du traité consacrée aux «dispositions générales et finales», signifie que, dans les relations extérieures, la Communauté jouit de la capacité de prendre des engagements internationaux dans toute l'étendue du champ des objectifs définis dans la première partie du traité, dont la sixième forme le prolongement;

19 qu'en vue d'établir, dans un cas déterminé, si la Communauté a compétence pour prendre des engagements internationaux, il convient de prendre en considération le système du droit communautaire, autant que ses dispositions matérielles;

20 qu'une telle compétence résulte non seulement d'une attribution explicite par le traité, mais peut découler également de manière implicite d'autres dispositions du traité, de l'acte d'adhésion et d'actes pris, dans le cadre de ces dispositions, par les institutions de la Communauté;

21 attendu qu'aux termes de l'article 3, d), l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture est spécialement mentionnée parmi les objectifs de la Communauté;

22 qu'en vertu des dispositions combinées de l'article 38, paragraphe 3, et de l'annexe II du traité, les produits de la pêcherie sont soumis aux dispositions des articles 39 à 46 relatifs à l'agriculture;

23 que l'article 39 indique, parmi les buts fixés à la politique agricole commune, ceux d'assurer le développement rationnel de la production et de garantir la sécurité des approvisionnements;

24 qu'aux termes des dispositions combinées des trois premiers paragraphes de l'article 40, la Communauté doit établir, au plus tard à la fin de la période de transition, une organisation commune des marchés agricoles, pouvant comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39;

25 qu'à cette fin, l'article 43, paragraphe 2, confère au Conseil le pouvoir, et lui impose l'obligation d'arrêter des règlements ou des directives, ou de prendre des décisions;

26 qu'en vertu, notamment, de l'article 43 du traité, le Conseil a adopté les règlements n^os^ 2141/70 et 2142/70 visés plus haut;

27 qu'ainsi qu'il résulte de l'article 1 du règlement n° 2141/70, la politique commune des structures établie par ce règlement poursuit, entre autres, le but «de favoriser l'exploitation rationnelle des ressources biologiques de la mer et des eaux intérieures»;

28 que, conformément au quatrième considérant du règlement, selon lequel «il doit être possible de prendre des mesures communautaires en vue de sauvegarder les ressources présentes dans les eaux en cause» — intérêt dont il est fait état également à l'avant-dernier considérant du règlement n° 2142/70 — le Conseil est habilité, pour le cas où «l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes des États membres visées à l'article 2» — c'est-à-dire des eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres — «expose certaines de leurs ressources aux risques d'une exploitation trop intensive», à «arrêter les mesures nécessaires à leur conservation»;

29 attendu, enfin, que l'article 102 de l'acte d'adhésion dispose qu'au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, le Conseil «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»;

30 attendu qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la Communauté dispose, sur le plan interne, du pouvoir de prendre toute mesure tendant à la conservation des ressources biologiques de la mer, mesures comprenant la fixation de quotas de capture et leur répartition sur les différents États membres;

31 qu'il convient de préciser que, si l'article 5 du règlement n° 2141/70 n'est applicable qu'à une zone de pêche géographiquement limitée, il résulte cependant de l'article 102 de l'acte d'adhésion, de l'article 1 dudit règlement et d'ailleurs de la nature même des choses que la compétence réglementaire ratione materiae de la Communauté s'étend également — dans la mesure où une compétence analogue appartient aux États, en vertu du droit international public — à la pêche en haute mer;

32 que la conservation des ressources biologiques de la mer ne peut être assurée de manière à la fois efficace et équitable qu'à travers une réglementation engageant tous les États intéressés, y compris les pays tiers;

33 que, dans ces conditions, il résulte des obligations et pouvoirs mêmes que le droit communautaire a établis, sur le plan interne, dans le chef des institutions de la Communauté, que celle-ci a compétence pour prendre des engagements internationaux tendant à la conservation des ressources de la mer;

34 2) attendu que, la compétence de la Communauté en la matière étant établie, il convient encore d'examiner si les institutions communautaires ont assumé effectivement les fonctions et obligations découlant de la Convention et des décisions prises dans le cadre de celle-ci;

35 qu'à cet égard il convient de constater, d'une part, que rien de décisif n'a été fait dans le cadre de la Convention même, conclue à une époque où la Communauté n'avait pas encore pris de dispositions réglementaires relatives au secteur de la pêche maritime;

36 qu'une adaptation éventuelle du mécanisme de décision institué par la Convention relève, en dehors de l'action de la Communauté elle-même et de ses États membres, d'une négociation avec les autres parties contractantes;

37 que, d'autre part, les textes réglementaires mis en vigueur à l'intérieur de la Communauté se bornent à prévoir pour les institutions communautaires la faculté de prendre des mesures analogues à celles que les États membres concernés se sont engagés à prendre — et ont effectivement prises — dans le cadre de la Convention, sans que les institutions aient, jusqu'à présent, fait usage de cette faculté;

38 que cet état de choses est à l'origine de l'article 102 de l'acte d'adhésion, qui reprend le problème de la protection des fonds et de la conservation des ressources biologiques de la mer, dans la perspective de sa solution globale, avec la participation des nouveaux États membres qui, par leur situation géographique, ont un intérêt majeur dans le secteur de la pêche;

39 que, dans ces conditions, la Communauté n'ayant pas encore exercé pleinement ses fonctions en la matière, il convient de répondre aux questions posées qu'à l'époque des faits soumis à l'appréciation des juridictions nationales, les États membres avaient le pouvoir d'assumer, dans le cadre de la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est, des engagements relatifs à la conservation des ressources biologiques de la mer et qu'ils avaient dès lors le droit d'en assurer l'application dans le domaine de leur juridiction;

40 attendu, cependant, qu'il y a lieu de préciser, d'une part, que cette compétence des États membres n'a qu'un caractère transitoire et, d'autre part, que les États membres concernés sont dès à présent liés par des obligations communautaires dans les négociations qu'ils mènent dans le cadre de la Convention et d'autres accords comparables;

41 attendu, quant au caractère transitoire de la compétence susvisée, qu'il résulte des considérations qui précèdent que celle-ci prendra fin «au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion», le Conseil devant avoir adopté, conformément à l'obligation qui lui est faite par l'article 102 de l'acte d'adhésion, des mesures tendant à la conservation des ressources de la mer;

42 attendu, quant aux obligations incombant dès maintenant aux États membres concernés, qu'il convient de souligner d'abord qu'aux termes de l'article 5 du traité, «les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté», et «facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission»;

43 qu'aux termes de l'article 116 du traité, «pour toutes les questions qui revêtent un intérêt particulier pour le marché commun, les États membres ne mènent plus, à partir de la fin de la période de transition, qu'une action commune dans le cadre des organisations internationales de caractère économique», la

Commission étant tenue de soumettre au Conseil des propositions à cet égard et le Conseil étant obligé de statuer sur ces propositions,

44 qu'il résulte de tous ces éléments que les États membres participant à la Convention et à d'autres accords semblables sont dès à présent, non seulement tenus de ne prendre, dans le cadre de ces conventions, aucun engagement susceptible de gêner la Communauté dans l'exercice de la mission que lui confie l'article 102 de l'acte d'adhésion, mais également obligés de mener une action commune au sein de la Commission des pêcheries;

45 qu'il en résulte en outre que, dès que les institutions communautaires auront ouvert la procédure tendant à la mise en œuvre des dispositions dudit article 102, et au plus tard dans le délai prévu par celui-ci, ces institutions et les États membres sont obligés d'utiliser tous les moyens juridiques et politiques dont ils disposent pour assurer la participation de la Communauté à la Convention et à d'autres accords semblables;

II — Quant au pouvoir interne des États membres de fixer des quotas de capture

46 Attendu, quant au point de savoir si des mesures telles que celles adoptées par les Pays-Bas sont incompatibles avec la règle communautaire, qu'il convient d'examiner, d'une part, si elles mettent en danger les objectifs ou le fonctionnement du régime instauré par les règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70 et, d'autre part, si elles constituent une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative aux échanges intracommunautaires;

47 1) attendu, quant à la première de ces questions, qu'il convient d'abord de rappeler que lesdits règlements, ainsi que l'article 102 de l'acte d'adhésion, prévoient eux-mêmes l'adoption de mesures comparables;

48 qu'ensuite, le Conseil a expressément autorisé les États membres, aux termes de son règlement n° 811/76, adopté postérieurement à la date des présentes saisines, «à limiter les captures de leurs flottes de pêche», et cela sans estimer pour autant nécessaire de modifier les règles relatives à la politique des structures et à l'organisation des marchés, établies par les règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70;

49 que, dans ces conditions, des mesures tendant à la limitation des captures de poisson, et la possibilité de prendre de telles mesures, font partie intégrante du système d'ensemble instauré par lesdits règlements;

50 que, s'il est exact que de telles mesures peuvent avoir une incidence sur le fonctionnement d'autres éléments de ce système, et notamment de son régime des prix, une telle incidence, ayant été acceptée dès le début par la réglementation communautaire elle-même, ne saurait donc être assimilée aux effets perturbateurs, contraires au droit communautaire, de mesures nationales étrangères à l'objet d'une réglementation communautaire;

51 qu'il n'en reste pas moins que l'existence de l'organisation commune du marché comporte pour les États membres l'obligation de veiller à ce que la limitation des captures soit mise en œuvre de manière à réduire au minimum les incidences sur le fonctionnement de cette organisation;

52 qu'il convient donc de répondre aux juridictions nationales qu'en adoptant des mesures comportant limitation de l'exercice de la pêche en vue de conserver les ressources de la mer, un État membre ne met pas en danger les objectifs ou le fonctionnement du régime instauré par les règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70;

53 2) attendu, enfin, quant au point de savoir si des mesures telles que celles adoptées par les Pays-Bas sont prohibées comme mesures ayant un effet équivalant à celui d'une restriction quantitative, que les dispositions du règlement n° 2142/70 n'énoncent pas expressément une telle interdiction en ce qui concerne les échanges intracommunautaires;

54 que, cependant, il résulte des dispositions combinées des articles 38 à 46 et 8, paragraphe 7, du traité que cette interdiction découle, au plus tard depuis l'expiration de la période de transition, de plein droit des dispositions du traité, ainsi qu'il a d'ailleurs été souligné au vingtième considérant du règlement n° 2142/70;

55 attendu qu'une réglementation nationale telle que celle faisant l'objet des présents litiges, d'une part, et l'interdiction énoncée aux articles 30 et suivants du

traité, d'autre part, se rapportent à des stades différents du circuit économique, à savoir, respectivement, la production et la commercialisation;

56 que la réponse à la question de savoir si une mesure tendant à limiter la production agricole entrave ou non les échanges entre les États membres dépend du système global instauré par la réglementation communautaire de base dans le secteur concerné et des objectifs de cette réglementation;

57 qu'à cet égard, il convient de prendre en considération également la nature et les conditions de «production» du produit en cause, en l'espèce du poisson;

58 que des mesures tendant à la conservation des ressources de la mer moyennant fixation de quotas de capture et limitation de l'effort de pêche, tout en restreignant la «production» à court terme, visent précisément à éviter que cette «production» ne marque un recul compromettant gravement l'approvisionnement des consommateurs;

59 que, dès lors, le fait que de telles mesures ont, à bref délai, l'effet de faire diminuer les quantités que les États concernés sont en mesure d'échanger entre eux ne saurait conduire à ranger ces mesures parmi celles interdites par le traité, l'élément déterminant étant qu'à longue échéance, ces mesures sont nécessaires pour assurer un rendement optimum et constant de la pêche;

60 attendu qu'il convient donc de répondre aux Arrondissementsrechtbanken de Zwolle et d'Alkmaar que des mesures nationales comportant limitation de l'exercice de la pêche en vue de conserver les ressources de la mer, ne constituent pas des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative aux échanges intracommunautaires, interdites aux termes des articles 30 et suivants du traité;

61 attendu que la quatrième question est devenue sans objet;

Sur les dépens

62/63 Attendu que les frais exposés par les gouvernements britannique, danois, italien et néerlandais ainsi que par le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire

l'objet d'un remboursement et que, la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant les juridictions nationales, il appartient à celles-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par les Arrondissementsrechtbanken de Zwolle et d'Alkmaar par jugements des 24 décembre 1975 et 2 janvier 1976, dit pour droit:

1) **A l'époque des faits soumis à l'appréciation des juridictions nationales, les États membres avaient le pouvoir d'assumer, dans le cadre de la Convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est, des engagements relatifs à la conservation des ressources biologiques de la mer et avaient dès lors le droit d'en assurer l'application dans le domaine de leur juridiction;**

2) **En adoptant des mesures comportant limitation de l'exercice de la pêche en vue de conserver les ressources de la mer, un État membre ne met pas en danger les objectifs ou le fonctionnement du régime instauré par les règlements n^os^ 2141/70 et 2142/70;**

3) **De telles mesures ne constituent pas des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative aux échanges intracommunautaires, interdites aux termes des articles 30 et suivants du traité.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Capotorti

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 14 juillet 1976.

Le greffier Le président

A. Van Houtte R. Lecourt