adhérents. Les États membres peuvent rendre ces règles obligatoires pour les non-adhérents mais n'ont plus compétence pour imposer, aux pêcheurs établis sur leur territoire, des normes relatives aux opérations de préparation ou de transformation des produits de la pêche. Dès lors, ce règlement et notamment son article 5, paragraphe 1, alinéa 2, s'opposent à une réglementation établie par un organe relevant de l'organisation professionnelle d'un État membre et investi d'une mission de droit public, et disposant que le hareng pêché doit obligatoirement ou bien être caqué et salé à bord du navire ou bien y être surgelé.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI

présentées le 2 juillet 1985 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans le cadre d'un litige entre la société à responsabilité limitée Rederij L. De Boer en Zn. (ci-après De Boer) dont le siège est à Urk (Pays-Bas), et le Produktschap voor Vis en Visprodukten (ci-après le Produktschap) dont le siège est à La Haye, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven de La Haye vous demande d'interpréter la réglementation relative à l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche [règlement (CEE) n° 3796/81 du Conseil du 29 décembre 1981, JO L 379, p. 1] et celle qui institue un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche [règlement (CEE) n° 170/83 du Conseil du 25 janvier 1983, JO L 24, p. 1]. Vous êtes appelés essentiellement à établir si un système national semblable à celui prévu aux Pays-Bas pour la pêche des harengs est compatible avec le droit communautaire.

Les harengs sont capturés à l'état vierge ou adulte. La pêche des animaux vierges ou « maatjes », ne peut avoir lieu qu'en mer du Nord septentrionale et centrale et uniquement au cours des mois de juin et de juillet. Plus gras et donc plus tendres que les harengs développés — que l'on capture dans les mêmes lieux, mais en général plus tard — les « maatjes » sont considérés de qualité supérieure. Aux consommateurs, ils sont offerts crus, caqués et faiblement salés. Les autres font l'objet des traitements les plus divers: crus et soumis à une forte salaison, ils sont appelés « gesteurde ».

2. Résumons les faits de l'affaire principale. En juin 1983, la De Boer a réalisé au large des côtes écossaises une importante capture de harengs vierges et développés. La réglementation néerlandaise en vigueur en interdit le débarquement: ils ont pourtant

* Traduit de l'italien.

été débarqués après avoir été transformés en harengs « gesteurde ». Le Produktschap en a eu connaissance et a retiré le certificat de pêche accordé à la De Boer pour l'année 1983. Contre cette décision, l'entreprise a alors saisi le College van Beroep voor het Bedrijfsleven (7 juillet 1983), en soutenant que la réglementation sur laquelle elle se fondait était contraire au droit communautaire et en demandant sa suspension provisoire. Cette demande a été rejetée par le président du College (11 juillet 1983); mais, par jugement du 7 août 1984, l'organe saisi a sursis à statuer et, en application de l'article 177 du traité CEE, a adressé à notre Cour la question suivante:

« Le droit communautaire s'oppose-t-il dans son état actuel, à une réglementation administrative nationale — relative à un quota (limité) comme celui de l'espèce — telle qu'elle a été établie dans l'arrêté néerlandais (Besluit Regeling Maatjesharingvisserij Noordzee 1983), lorsque cette réglementation fait obstacle à la commercialisation de harengs capturés dans les divisions de la mer du Nord auxquelles le quota se rapporte et traités d'une certaine manière (à savoir fortement salés mais non caqués) même si ces harengs (frais) sont en eux-mêmes conformes aux dispositions communautaires et nationales en vigueur? »

3. Pour bien comprendre les termes de litige, il est indispensable d'examiner dans leurs éléments fondamentaux les dispositions néerlandaises qui, de l'avis de l'entreprise demanderesse, seraient illégales selon le droit communautaire et donc inapplicables à son égard.

Avant de procéder à cet examen, il faut toutefois préciser que, en mettant un terme à une longue interdiction, l'article 1er du règlement (CEE) n° 1353/83 du Conseil du 26 mai 1983 (JO L 139, p. 54) a autorisé la pêche du hareng dans les parties centrale et septentrionale de la mer du Nord [divisions CIEM IV a) et IV b]) à partir du 1er juin 1983, sauf pour les pêcheurs néerlandais qui, par respect pour une ancienne tradition, sont autorisés à commencer leur activité le 28 mai 1983 (« Vlaggetjesdag »). En vertu de l'article 3, les captures seraient imputées sur le contingent à établir, pour chaque État membre, par le règlement qui fixe le total des captures admises dans la zone de pêche. En reprenant un principe qui remonte à 1970, l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83, réserve ensuite aux États membres la faculté de définir, conformément aux règles communautaires, les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués.

Les Pays-Bas ont fait usage de cette faculté en adoptant un système assez complexe. Il repose sur la « Verordening Vangstregeling Haring 1982 » (règlement pour la réglementation de la pêche des harengs: BO 1982, 4-2 n. VV, p. 3). Celle-ci dispose que les limitations des captures imputables au quota national (3 000 tonnes en 1983) sont établies par le ministère de l'Agriculture et de la pêche et que le président du Produktschap fixe les modalités d'exécution des décisions qui s'y rapportent. En exerçant le pouvoir qui lui est ainsi conféré, ce dernier a adopté le « Besluit Regeling Maatjesharingvisserij Noordzee 1983 » (décret pour la réglementation de la pêche du hareng vierge en mer du Nord: BO 1983, 22-25, n. VV, p. 17).

Entrée en vigueur le 28 mai 1983, cette mesure établit à l'article 2, que seuls sont autorisés à pêcher les bateaux dont les armateurs ou les affreteurs possèdent un certificat. Celui-ci est soumis à différentes conditions, parmi lesquelles l'engagement de caquer et de saler le poisson à bord (qui — nous le rappelons — est le traitement auquel

sont soumis les harengs vierges), et il peut être retiré par le président pour violation de la réglementation de base et de ses règles d'exécution (articles 5 et 6). Il résulte également de la disposition combinée des articles 7 et 10 qu'il est interdit de débarquer et de commercialiser les harengs: a) capturés au cours de la période comprise entre le 28 mai et le 17 juillet 1983; b) non soumis au caquage et à la salaison.

L'objectif visé par la réglementation ainsi résumée est clair: éviter que le contingent national soit utilisé pour la capture des harengs développés et peu rentables et le réserver aux « maatjes » qui offrent un bénéfice plus élevé et qui, déjà avant l'interdiction communautaire susdite, étaient débarqués en grande quantité au cours des mois de juin et de juillet pour être vendus aux consommateurs locaux.

4. Tel est le système néerlandais. Du point de vue communautaire, ce sont surtout la réglementation en matière de conservation et de gestion des ressources de pêche [règlement (CEE) n° 170/83] et celle portant organisation commune des marchés dans le secteur en question [règlement (CEE) n° 3796/81] qui entrent en considération.

La première source prévoit, à titre de sauvegarde des ressources biologiques marines, la limitation des activités de pêche et en particulier des captures [article 2, paragraphe 2, sous d]). Lorsqu'il décide de protéger une population ou certains groupes de populations, le législateur définit chaque année le quota total des captures admises. Sur la base de ce quota (appelé « total allowable catch » ou TAC), on calcule ensuite le contingent disponible pour la Communauté qui, à son tour, est réparti entre les États membres de manière à assurer une « stabilité relative » de la pêche effectuée pour chacune des populations protégées. Comme nous l'avons déjà dit, l'article 5, paragraphe 2, habilite les États membres à déterminer « en conformité avec les dispositions communautaires applicables, les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués ».

Quant au règlement (CEE) n° 3796/81, l'organisation qu'il institue comprend, d'une part, un régime des prix et des échanges, et de l'autre, des règles communes en matière de commercialisation. Dans ce cadre, des tâches importantes sont attribuées aux organisations de producteurs, surtout en ce qui concerne l'application des règles d'intervention, la fixation et l'exécution des programmes de capture, la concentration de l'offre des divers produits et son adaptation quantitative aux besoins du marché. Ces associations sont pour une grande partie réglementées dans le règlement (CEE) du Conseil n° 105/76 du 19 janvier 1976 (JO L 20, p. 39) et dans le règlement (CEE) n° 2062/80 de la Commission du 31 juillet 1980 (JO L 200, p. 82); la disposition qui nous intéresse le plus figure à l'article 7 du règlement (CEE) n° 3796/81. Il établit que, dans le cas où une organisation « est considérée comme représentative de la production et de la commercialisation sur une partie du littoral ou dans un ou plusieurs lieux de débarquement situés sur (cette) partie ..., l'État membre ... peut rendre obligatoires pour les non-adhérents » les règles qu'elle a adoptées.

5. Venons-en à la question. Comme nous l'avons vu, elle vise à établir si une réglementation comme celle en vigueur aux Pays-Bas — qui, d'une part, réserve l'accès au quota national aux pêcheurs équipés pour traiter les « maatjes » et, d'autre part, interdit, sous peine de révocation du certificat, le débarquement d'autres types de harengs — est compatible avec les sources communautaires que nous venons de rappeler. Parmi celles-ci, la principale est indubitablement la règle de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83.

Peut-on donc dire que les mesures néerlandaises constituent une « modalité de gestion du contingent »? Et, si on le peut, est-il permis de les considérer comme conformes aux « dispositions communautaires applicables »?

Le gouvernement de La Haye, et avec lui celui de Paris qui est intervenu dans la procédure orale, sont évidemment en faveur de l'affirmative. Selon les Pays-Bas, en particulier, il faut considérer que la pêche des harengs avait été interdite pendant six ans et que, lorsque l'interdiction a été levée, il fallait remettre en vigueur la vieille habitude — à laquelle fait allusion le quatrième considérant du règlement (CEE) n° 1353/80 — de la pêche et de la consommation de « maatjes ». La réglementation litigieuse qui vise précisément ce but est donc une « modalité de gestion ». D'autre part, les conditions qu'elle exige pour l'accès au contingent ne peuvent pas être qualifiées de contraires au droit communautaire. En effet, c'est le règlement (CEE) n° 171/83 du Conseil du 25 janvier 1983 (JO L 24, p. 14), qui habilite lui-même les États à prendre des mesures plus sévères que les mesures communautaires pour que le quota soit utilisé de manière optimale. Ajoutons qu'en 1983 la pêche des harengs dans des zones maritimes différentes n'était soumise par les Pays-Bas à aucune condition; il ne semble donc pas possible d'accuser lesdites mesures d'être inutilement restrictives ou discriminatoires.

Disons tout de suite que, à notre avis, la première moitié de cette thèse est correcte. En effet, comme l'affirme la Commission des Communautés, il est indiscutable que les Pays-Bas pouvaient réserver l'accès au quota aux pêcheurs de harengs vierges. Après tout, ce sont les règles communautaires en matière de conservation des ressources en poisson qui prévoient la limitation des captures et garantissent aux États membres le pouvoir de définir leurs modalités. En outre, il est vrai qu'une tradition néerlandaise veut les « maatjes » pêchés, débarqués, et consommés sur place au cours des mois de juin et de juillet; et il est vrai que le droit communautaire reconnaît cet usage en admettant par ce fait même la légalité des règles visant à le faire revivre.

L'interdiction de débarquer et de commercialiser d'autres types de harengs mérite une autre appréciation. A la vérité, cette mesure, elle aussi, pourrait être considérée comme une modalité conforme aux règles de conservation et en particulier à celle qui prévoit l'institution de zones dans lesquelles « la pêche est interdite ou limitée à certaines périodes, à certains types de navires ... ou à certaines utilisations des captures » [article 2, paragraphe 2, sous a) du règlement (CEE) n° 170/83]. Toutefois, les mesures de ce type doivent être notifiées à la Commission selon la procédure visée aux articles 19 et 20 du règlement (CEE) n° 171/83 et, dans le cas de notre disposition, il n'apparaît pas que la notification ait eu lieu. Comment alors la situer? Avec la Commission et la De Boer, il nous semble que, en visant essentiellement à réglementer l'offre des harengs, cette disposition ait une incidence sur l'organisation des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de la conservation du poisson. Examinons-la donc conformément à la réglementation qui s'y rapporte.

Nous avons déjà dit quel est le contenu de cette dernière. Il convient de rappeler ici l'importance des dispositions visant à adapter l'offre aux exigences du marché (les soi-disant « normes communes de commercialisation ») et en particulier celles qui régissent les associations constituées sur l'initiative des producteurs en vue de l'exercice rationnel de la pêche et de l'amélioration des conditions de vente. Ces regroupements,

nous l'avons-vu, ont des pouvoirs importants. L'article 13, paragraphe 1, sous d), du règlement (CEE) n° 3796/81 les autorise même à interdire la vente de certaines catégories de produits; et selon l'article 7, les États membres peuvent également conférer un effet *erga omnes* à la règle qui institue cette interdiction.

Or, la mesure litigieuse prohibe l'accès au marché des harengs vierges. Devrons-nous donc reconnaître sa légalité sur la base des deux dernières dispositions citées? Comme nous l'avons dit par anticipation, la réponse ne peut pas être affirmative. La mesure serait légitime si elle avait été adoptée par une association représentative de producteurs comme, la Coöperatieve Producenten-organisatie van de Visserij (JO C 109 de 1979). Mais le Produktschap n'a pas un caractère associatif; c'est plutôt un organisme constitué sur l'initiative de l'État comme le prouve la nature publique qui lui est manifestement reconnue (voir la réponse du gouvernement néerlandais à la question que vous lui avez adressée sur ce point).

6. Après cette conclusion, il ne reste à celui qui défend le caractère correct de la disposition en question qu'à la considérer comme une « règle de qualité ». Le gouvernement de La Haye tente de le faire en invoquant vos arrêts du 7 février 1984 (affaire 237/82, Jongeneel Kaas, Rec. 1984, p. 483) et du 28 mars 1984 (affaires jointes 47 et 48/83, Pluimveeslachterij, Rec. 1984, p. 1721). Toutefois, il ne nous semble pas que les résultats de son effort soient convaincants.

Dans l'arrêt Jongeneel Kaas vous avez affirmé que « en l'absence de règles communautaires, un État membre peut arrêter unilatéralement (en vue) de promouvoir la vente de fromages ... une réglementation concernant la qualité des fromages produits sur son territoire et comprenant une interdiction de produire d'autres fromages que ceux limitativement énumérés ». Cet arrêt, comme vous vous en souviendrez peut-être, n'a pas été conforme à nos conclusions; nous admettons toutefois que l'interdiction que vous avez reconnue licite s'inscrivait dans une réglementation très articulée destinée à protéger la qualité et nous ajoutons que dans notre cas il n'y a même pas l'ombre d'une semblable réglementation. En effet, il est parfaitement légitime de commercialiser les harengs vierges, pourvu qu'ils soient pêchés dans des zones différentes de la mer du Nord septentrionale et centrale. En outre, dans le secteur des produits laitiers, l'organisation de marché a des pouvoirs beaucoup moins incisifs qu'elle n'en a dans celui de la pêche; elle ne possède pas, en particulier, de règles qui attribuent aux groupes de producteurs les tâches dont nous avons parlé ci-dessus.

L'espèce dont vous vous êtes occupés dans l'arrêt Pluimveeslachterij est encore moins assimilable à celle de notre cas. En effet, les règles de qualité qu'il a reconnues comme légitimes étaient « ouvertes »; c'est-à-dire qu'à la différence des nôtres, elles n'excluaient pas du marché des produits valables par eux-mêmes.

7. Pour toutes les considérations qui précèdent, nous vous suggérons de répondre de la manière suivante à la question qui vous a été adressée par ordonnance du 7 août 1984 par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven dans l'affaire entre la société à responsabilité limitée Rederij L. De Boer en Zn. et le Produktschap voor Vis en Visprodukten:

Une réglementation nationale relative à la gestion d'un quota de pêche qui a pour effet d'empêcher la commercialisation de harengs (capturés dans les zones de la mer du Nord auxquelles se rapporte le quota) dans l'état où ils se trouvent ou transformés sous des formes déterminées, lorsque la transformation est licite selon le droit communautaire, ne peut pas être considérée comme une « modalité de gestion » du quota, au sens de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 170/83 et est incompatible avec l'organisation des marchés dans le secteur de la pêche, instituée par le règlement (CEE) n° 3796/81.