CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 23 janvier 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les questions préjudicielles posées par la juridiction nationale ont trait à l'interprétation de l'article 7 du traité CEE et des articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche [1].

Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre deux commandants de bateaux de pêche britanniques — MM. K. G. Wood et J. Cowie — pour avoir violé une des conditions prévues par les licences de pêche, en omettant de communiquer, par radio, le passage de leurs embarcations d'une zone CIEM à une autre.

2. La législation britannique prévoit que les licences délivrées pour la pêche d'espèces contingentées peuvent prévoir des conditions déterminées, dont l'inobservation constitue un délit. En particulier, à partir de mars 1989, dans les licences accordées aux navires de pêche britanniques, l'obligation a été introduite de signaler, par radio, au ministère compétent le franchissement de la ligne des quatre degrés de longitude ouest qui sépare la zone CIEM IV (mer du Nord) de la zone CIEM VI (Écosse occidentale).

Cette condition a été imposée afin de contrôler le respect effectif du régime des contingents communautaires de pêche pour éviter que des captures effectuées dans une des deux zones soient imputées sur le quota alloué pour l'autre.

Quant au champ d'application ratione personae de la condition en question, il faut relever que seules les embarcations immatriculées au Royaume-Uni sont titulaires de licences de pêche délivrées par les autorités britanniques. Il s'ensuit que, puisque l'obligation de communiquer le passage de la zone *CIEM IV* à la zone *CIEM VI* constitue l'une des conditions établies dans la licence de pêche, cette obligation ne concerne que les bateaux de pêche du Royaume-Uni, tandis que ceux d'autres États membres, qui ne sont pas titulaires de licences britanniques, ne sont pas tenus d'effectuer une communication analogue lorsqu'ils pêchent les mêmes espèces contingentées dans les mêmes zones.

3. Dans l'affaire principale, les prévenus ont contesté la légalité de la condition en question sous un double point de vue.

En premier lieu, cette obligation de communication entraînerait une discrimination en raison de la nationalité, en ce qu'elle concerne les seuls navires de pêche britanniques. Elle serait donc en contradiction, et avec l'article 7 du traité, et avec l'article 2 du règlement n° 101/76, qui dispose spécifiquement, en son premier alinéa, que

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 20, p. 19.

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

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

En second lieu, les prévenus relèvent que, selon l'article 3 du même règlement, les États membres ont l'obligation de notifier aux autres États membres et à la Commission les modifications qu'ils envisagent d'apporter au régime national de pêche. Or, l'introduction de la condition litigieuse dans les licences de pêche, en mars 1989, n'a pas été notifiée par le Royaume-Uni en application de l'article 3 précité. Il s'agirait donc d'une condition illégale et, par conséquent, inopposable à des contrevenants éventuels, puisqu'elle a été adoptée en violation des dispositions de procédure de la réglementation communautaire.

4. C'est en considération de ces contestations que la juridiction nationale a décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour deux questions préjudicielles.

La première question porte sur le caractère prétendument discriminatoire de la condition litigieuse au regard des dispositions des articles 7 du traité et 2 du règlement n° 101/76.

La seconde a par contre pour objet la règle de procédure visée à l'article 3 dudit règlement. En effet, la juridiction demande si, en vertu de cette disposition, les autorités britanniques étaient tenues de notifier leur intention d'introduire la condition litigieuse dans les licences de pêche.

5. A ce dernier égard, il faut également relever que, à une date ultérieure à celle de l'infraction reprochée aux prévenus dans l'affaire principale, les autorités britanniques ont notifié les mesures litigieuses à la Commission et que cette dernière, en prenant acte de cette notification, a précisé qu'elle n'avait aucune objection à formuler à ce sujet.

C'est par rapport à ces développements que la juridiction nationale a décidé de soumettre à la Cour une question supplémentaire, dans laquelle elle demande en substance si l'inobservation de l'obligation de notification visée à l'article 3 du règlement n° 101/76 entraîne l'invalidité de la mesure en question et si, dans l'affirmative, cette invalidité peut être réparée a posteriori par une notification ultérieure, effectuée tardivement.

6. Comme nous l'avons relevé, par conséquent, la première question porte sur le caractère prétendument discriminatoire de l'obligation de communication imposée par les licences de pêche en question. Pour vérifier si une telle discrimination existe, il est opportun de rappeler les lignes fondamentales du régime communautaire qui réglemente l'exercice de l'activité de pêche.

A ce propos, on doit relever que le règlement (CEE) n° 170/83 [2], qui a complété le

2 — Du Conseil, du 25 janvier 1983 (JO L 24, p. 1).

règlement n° 101/76, a institué un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, qui comporte une limitation de l'activité de pêche. L'article 3 de ce règlement prévoit la fixation annuelle du total admissible des captures (TAC) disponibles pour la Communauté par stock ou groupe de stocks, lorsqu'il est nécessaire de limiter le volume des captures pour une espèce ou des espèces apparentées.

Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, dudit règlement, le volume des prises disponibles pour la Communauté est ensuite réparti entre les États membres de façon à assurer à chaque État membre une stabilité relative à des activités exercées sur chacun des stocks considérés.

Dans le cadre de ce système de répartition sur base nationale des ressources halieutiques, l'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 170/83 établit que les États membres déterminent, en conformité avec les dispositions communautaires applicables, les modalités d'utilisation des quotas qui leur ont été attribués.

En vertu du régime communautaire, par conséquent, les États membres sont compétents, dans le cadre de la gestion des contingents nationaux, pour réglementer l'exercice des activités de pêche, dans les eaux soumises à leur juridiction, par les bateaux de pêche battant leur pavillon (voir arrêt du 19 janvier 1988, Pesca Valentia, 223/86, Rec. p. 83).

En particulier, dans le cadre de l'activité des bateaux de pêche nationaux, les États peuvent, pour garantir le fonctionnement correct du système des TAC, instituer un système de licences de pêche, comportant également le respect, par les opérateurs intéressés, de conditions déterminées.

Un tel système de licences nationales, amplement utilisé et en partie réglementé au niveau communautaire [voir règlement (CEE) n° 3483/88 du Conseil, du 7 novembre 1988 [3]], a été reconnu par la jurisprudence de la Cour qui, dans l'arrêt du 27 mars 1990, Espagne/Conseil (C-9/89, Rec. p. I-1383), a affirmé que « un régime de licences institué par l'État membre d'enregistrement constitue l'une des méthodes dont les États membres disposent en vue de faire respecter les limites de capture imposées dans le cadre du régime communautaire de conservation » des ressources halieutiques.

7. Or, parmi les conditions qui peuvent être incluses dans les licences de pêche, il n'est pas douteux que l'on doive également comprendre des mesures de contrôle, comme précisément l'obligation de communication qui fait l'objet du présent litige. En effet, ces mesures font partie intégrante du système des licences, étant donné qu'elles garantissent son efficacité en assurant le respect des contingents alloués.

La prévision de ces conditions de contrôle dans les licences est du reste conforme aux dispositions du règlement (CEE) n° 2241/87 [4]. Ce règlement, qui institue un régime de mesures communautaires de contrôle à l'égard des activités de pêche, s'applique sans préjudice des dispositions nationales de contrôle qui vont au-delà de ses exigences minimales (article 15). Il est

3 — JO L 306, p. 2.

4 — Du Conseil, du 23 juillet 1987 (JO L 207, p. 1).

significatif de noter que, dans la procédure qui nous occupe, les parties ont été d'accord pour estimer que l'obligation de communication litigieuse devait précisément être qualifiée de mesure de contrôle au sens de l'article 15 du règlement n° 2241/87.

8. Il va de soi que des mesures nationales de contrôle, incluses dans les licences de pêche et destinées à garantir la gestion correcte des contingents nationaux, ne s'appliquent qu'aux bateaux de pêche nationaux.

En effet, comme la Cour l'a relevé dans les arrêts du 14 décembre 1989, Agegate (C-3/87, Rec. p. 4459), et Jaderow (C-216/87, Rec. p. 4509), le législateur communautaire rattache les quotas nationaux aux bateaux de pêche qui battent pavillon de chaque État membre ou y sont enregistrés et qui seuls peuvent puiser dans ses quotas.

Il est donc naturel et conforme à la logique qui inspire le système que chacun des États membres, dans le cadre des compétences qui lui sont reconnues par la législation communautaire en la matière, institue, en ce qui concerne la gestion de son propre contingent, des mesures de contrôle sous forme de conditions spécifiques incluses dans les licences de pêche et qui, en conséquence, ne s'appliquent qu'aux seuls bateaux de pêche nationaux.

9. Certes, du moment que les États membres, dans les limites du pouvoir discrétionnaire qui leur est reconnu, peuvent adopter des mesures divergentes, il peut arriver aussi que les embarcations de divers États membres soient soumises à des obligations différentes et que, le cas échéant, certaines d'entre elles soient plus rigoureuses que d'autres.

Toutefois, cette disparité de situation ne constitue absolument pas une discrimination interdite par le droit communautaire. En effet, selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité visé à l'article 7 du traité ne s'applique pas aux éventuelles disparités de traitement et aux distorsions qui peuvent résulter, pour les personnes et les entreprises soumises à la juridiction de la Communauté, des *divergences existant entre les législations des différents États membres* (voir arrêts du 13 février 1969, Wilhelm, 14/68, Rec. p. 1; du 3 juillet 1979, Van Dam, 185/78 à 204/78, Rec. p. 2345; et du 19 janvier 1988, Pesca Valentia, précité).

D'autre part, il faut observer aussi qu'en tout cas l'éventuelle disparité des mesures nationales de contrôle ne semble pas de nature à entraîner des distorsions effectives dans les conditions d'exercice des activités de pêche. En effet, ces mesures s'ajoutent au régime communautaire de contrôle prévu par le règlement n° 2241/87 et par les actes ultérieurs qui l'ont complété. S'il est donc vrai que certains États membres pourraient adopter des contrôles (nationaux) plus rigoureux que ceux prévus dans d'autres États membres, il est également vrai que tous les États membres sont de toute façon tenus d'appliquer le régime communautaire de contrôle sur leur propre territoire et dans les eaux maritimes soumises à leur juridiction.

Or, l'existence de ce système de règles communes visant à garantir le respect des limitations des activités de pêche (voir point 2 des considérants du règlement n° 2241/87) a pour effet qu'un noyau iden-

tique de contrôles minimaux s'applique à tous les opérateurs et que, en conséquence, le risque que, sur ce point spécifique, des différences importantes existent dans les conditions d'exercice des activités de pêche est très limité.

A la lumière de ces considérations, nous estimons donc que l'on ne peut relever en l'espèce aucune discrimination incompatible avec le droit communautaire.

10. Quant aux autres questions formulées par la juridiction nationale, elles concernent trois points.

a) La mesure de contrôle litigieuse devait-elle être notifiée préalablement à la Commission et aux autres États membres, conformément à l'article 3 du règlement n° 101/76?

b) Dans l'affirmative, le défaut de notification affecte-t-il la validité et l'applicabilité de ladite mesure?

c) Enfin, cette invalidité peut-elle être corrigée a posteriori par une notification ultérieure à l'entrée en vigueur de la mesure elle-même?

11. En ce qui concerne le point a), il faut relever que les parties sont d'accord pour estimer que la mesure en question doit être qualifiée de mesure nationale de contrôle au sens de l'article 15 du règlement n° 2241/87.

Le paragraphe 2 de l'article 15 renferme une disposition spécifique concernant la communication des mesures en question. Cette règle prévoit qu'elles sont communiquées à la Commission conformément à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 101/76. L'article 15 ne contient en revanche aucune référence à l'article 3 du règlement n° 101/76.

Or, tandis que l'article 2 ordonne la notification (à la Commission et aux États membres) des mesures nationales *déjà existantes* lors de l'entrée en vigueur du règlement, l'article 3 réglemente spécialement le cas dans lequel, après l'entrée en vigueur du règlement, les États membres veulent instituer de *nouvelles mesures* et, à propos de ce cas, il prévoit que les États notifient lesdites mesures *avant* leur adoption.

La ratio de l'article 3 est évidente. Il entend permettre à la Commission (ainsi qu'aux autres États membres) de contrôler la compatibilité communautaire des mesures nationales et, le cas échéant, d'intervenir avant que lesdites mesures aient commencé à déployer leurs effets. En d'autres termes, l'article 3 constitue un système de *contrôle préalable* qui, conformément au principe de collaboration loyale entre les États membres et la Communauté, vise à éviter que la Commission soit placée devant le « fait accompli », c'est-à-dire devant des initiatives unilatérales entrées désormais en application et dont les distorsions qui en résultent peuvent être réalisées et ne plus être susceptibles de correction.

Après cette précision, en revenant à l'article 15 du règlement n° 2241/87, la question qui se pose est la suivante: le fait que l'article 15 dispose que la communication

des mesures nationales de contrôle doit avoir lieu conformément à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 101/76, sans faire référence également à l'article 3 de ce règlement, signifie t-il que, pour cette catégorie spécifique de mesures, le législateur communautaire n'a pas voulu prescrire une notification *préalable*, permettant ainsi, par dérogation aux dispositions formulées en termes généraux par l'article 3 du règlement n° 101/76, que les États membres informent la Commission des dispositions adoptées dans ce secteur même *après* leur entrée en vigueur?

12. Le Royaume-Uni soutient qu'il faut répondre affirmativement à cette question. A son avis, l'article 15 du règlement n° 2241/87, en ne se référant pas expressément à l'article 3 du règlement n° 101/76, aurait précisément voulu exclure son application.

Il nous semble toutefois que cette thèse aboutisse à contredire la logique dont s'inspirent les dispositions en question. Elle permettrait aux États de notifier les nouvelles mesures lorsqu'elles sont déjà appliquées, en réduisant considérablement l'efficacité du contrôle communautaire sur les mesures nationales adoptées en vertu de l'article 15 du règlement n° 2241/87.

Or, il n'y a aucune raison pour que le contrôle de la Communauté sur les mesures adoptées par les États membres conformément au règlement n° 2241/87 doive être aussi peu poussé et, de plus, substantiellement différent de celui prévu, en termes généraux, par le règlement n° 101/76. Les mesures nationales instituées sur la base du règlement n° 2241/87 ne sont qu'une catégorie de celles adoptées en vertu du règlement n° 101/76: pour les unes et les autres, le contrôle communautaire répond exactement aux mêmes objectifs et il n'existe aucune raison pour qu'il ne doive pas être exercé selon les mêmes modalités.

Pour une raison de cohérence systématique et afin de garantir la pleine efficacité de l'article 15, nous estimons donc qu'il faut aller au-delà du texte — certainement incomplet — de cette disposition. A notre avis, cette dernière doit être coordonnée non seulement avec l'article 2, mais aussi avec l'article 3 du règlement n° 101/76. Ce qui implique que les États membres sont tenus de notifier *préalablement* les mesures de contrôle qu'ils entendent adopter.

Cet avis est étayé par la considération que les articles 2 et 3 sont de toute évidence des règles complémentaires et indissociables, l'un disposant pour les mesures déjà existantes et l'autre pour les nouvelles mesures. Il apparaît donc illogique d'estimer que l'article 15 a entendu rappeler uniquement l'une de ces dispositions et, de plus, la moins importante pour le fonctionnement correct du système de *monitoring* communautaire.

13. La coordination envisagée entre les deux règlements ne rencontre qu'une seule limite. En fait, l'article 15 semble tout à fait inconciliable avec les articles 2 et 3 dans la mesure où il prévoit une communication à la Commission seule et non pas aux États membres également. Il s'ensuit que les mesures de contrôle instituées sur la base de l'article 15 ne doivent pas être nécessairement portées à la connaissance des autres États membres.

14. Après cette remarque, et en en venant au point b), nous devons ajouter que tant l'article 15 du règlement n° 2241/87 que l'article 3 du règlement n° 101/76 établissent une simple obligation de communication par les États membres. Par contre, ces règles ne contiennent pas une obligation expresse de *standstill* pour l'État (comme celle établie par l'article 93, paragraphe 3, du traité) et elles ne prévoient pas que la Commission intervienne, dans l'exercice de pouvoirs de décision spécifiques, soit pour autoriser la mesure en question, soit pour en suspendre l'effet ou la déclarer illégale [comme cela est prescrit, et dans l'article 93 du traité, et dans des règlements communautaires, parmi lesquels en particulier, dans le secteur qui nous occupe, le règlement (CEE) n° 3094/86[5], cité par la Commission dans ses observations].

Dans ces circonstances, et conformément à la jurisprudence de la Cour (arrêts du 18 février 1986, Bulk Oil, point 62, 174/84, Rec. p. 559; et du 13 juillet 1989, Enichem Base, points 20 à 23, 380/87, Rec. p. 2491), nous estimons que la violation éventuelle de l'obligation de notification, même si elle pouvait par hypothèse constituer une infraction susceptible de relever de l'article 169, n'est pas par elle-même de nature à être invoquée par les intéressés pour faire valoir l'inapplicabilité à leur égard des mesures qui n'ont pas été notifiées en temps utile. Ces dernières doivent être considérées comme juridiquement valables et applicables aux sujets qui en sont les destinataires.

La réponse négative fournie à la question b) rend inutile l'examen du point c).

15. A la lumière de ces observations, nous proposons de répondre à la juridiction nationale dans les termes suivants:

« 1) Les articles 7 du traité et 2 du règlement (CEE) n° 101/76 ne font pas obstacle à ce qu'un État membre inclue dans les licences de pêche délivrées aux bateaux de pêche nationaux une condition qui impose de signaler par radio le franchissement de la ligne du quatrième degré de longitude ouest qui sépare la zone CIEM IV de la zone CIEM VI.

2) L'État membre qui a l'intention d'appliquer une condition telle que celle décrite au point 1 doit le notifier à la Commission conformément à l'article 3 du règlement (CEE) n° 101/76. Le défaut de notification ne rend cependant pas invalides et inapplicables les mesures adoptées. »

5 — Du Conseil, du 7 octobre 1986, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche (JO L 288, p. 1)