CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 10 mai 1995 *

1. Les questions préjudicielles soumises à la Cour dans le cadre de la présente procédure portent sur la compatibilité avec le droit communautaire du Sea Fish Licensing (Time at Sea) (Principles) Order 1993 [1], décret qui introduit des limites au nombre de jours annuel que les navires de pêche britanniques de plus de 10 mètres de longueur peuvent passer en mer (ci-après le « décret »). Ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, le nombre de jours par an que de tels navires peuvent passer en mer sur la base du décret en question ne pouvait excéder, pour la période comprise entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 1996, celui de 1991.

Les requérantes au principal, qui représentent la quasi-totalité des opérateurs économiques britanniques du secteur de la pêche maritime (ci-après les « requérantes »), ont contesté le décret devant la High Court of Justice, en invoquant son incompatibilité avec différentes dispositions de droit communautaire. En particulier, les requérantes ont soutenu que le décret viole la décision 92/593/CEE de la Commission, du 21 décembre 1992 [2] (ci-après la « décision »), les règlements instituant la politique commune de pêche [3], les articles 6, 34, 39 et 40, paragraphe 3, du traité CE, ainsi que plusieurs principes généraux du droit communautaire [4].

Le contexte normatif communautaire et national

2. Il convient de résumer brièvement le contexte normatif tant national que communautaire dans lequel s'insèrent les questions, ainsi que les finalités particulières que l'abondante législation communautaire tend à poursuivre.

La politique communautaire en matière de pêche se fixe comme objectif principal la protection et le développement des nombreuses activités économiques qui s'y rattachent. Cet objectif doit cependant être constamment tempéré par l'exigence, tout aussi

* Langue originale: l'italien.

1 — Élaboré le 4 mai 1993 et présenté au Parlement le 5 mai 1993.

2 — Décision relative à un programme d'orientation pluriannuel de la flotte de pêche du Royaume-Uni pour la période 1993-1996 conformément au règlement (CEE) n° 4028/86 du Conseil (JO L 401, p. 33).

3 — Règlement (CEE) n° 3759/92 du Conseil, du 17 décembre 1992, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture (JO L 388, p. 1), et règlement (CEE) n° 3760/92 du Conseil, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture (JO L 389, p. 1).

4 — En particulier, le droit de propriété, le droit au libre exercice d'une activité professionnelle ou commerciale, le droit à l'égalité de traitement et le principe de proportionnalité.

prioritaire, d'une protection efficace de l'environnement marin, et donc d'une gestion rationnelle des ressources halieutiques. C'est pourquoi, depuis que la pêche a été déclarée politique autonome de l'agriculture [5], le développement de la législation communautaire en la matière s'est accompagné d'une prise de conscience du déséquilibre existant entre les capacités de pêche et les ressources disponibles. Alors que d'une part, en effet, on instituait l'organisation commune du marché pour les produits de la pêche, plus particulièrement destinée à garantir la commercialisation et la libre circulation des produits dans ce secteur, on a d'autre part graduellement introduit et développé également un *corpus* de règles destinées à préserver l'intégrité des ressources disponibles [6]. Le but n'était pas seulement de protéger l'environnement, mais également de garantir la survie de la pêche en tant que secteur économique de production. C'est donc toujours dans cette perspective qu'il y a lieu d'interpréter les dispositions communautaires en la matière, en particulier celles qui régissent le présent cas d'espèce.

3. En premier lieu, le règlement (CEE) n° 4028/86 du Conseil, du 18 décembre 1986, relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture [7] (ci-après le « règlement »). Il s'agit en effet du règlement cadre en vigueur au moment de l'adoption du décret national litigieux, qui instituait un régime de concours financiers communautaires en faveur des États membres qui s'engageaient à favoriser l'évolution structurelle du secteur de la pêche. En vertu de ce règlement, les États intéressés par le concours sont tenus de présenter à la Commission un « programme d'orientation pluriannuel » (ci-après le « POP »), dans lequel ils indiquent les mesures spécifiques qu'ils entendent adopter.

L'article 1er du règlement précise que le concours est destiné à des actions entreprises dans des domaines déterminés, parmi lesquels, sous d), l'« adaptation des capacités de pêche par l'arrêt temporaire ou définitif de l'activité de certains navires de pêche ». L'article 2, paragraphe 1, définit le POP comme « un ensemble d'objectifs assortis d'un inventaire des moyens nécessaires à leur réalisation, permettant d'orienter, dans une perspective d'ensemble de caractère durable, le développement du secteur de la pêche ». L'article 2, paragraphe 2, du règlement prévoit une série de conditions et de données devant nécessairement figurer dans le POP. Celui-ci doit en outre, pour les besoins du financement, être communiqué à la Commission (conformément aux règles définies à l'article 3), qui décide, en vertu de l'article 4, sur le point de savoir s'il répond aux exigences du règlement et s'il peut dès lors faire

5 — Déclaration solennelle du Conseil européen de La Haye, du 3 novembre 1976, qui consacre, à l'annexe VI, la compétence exclusive de la Communauté et, partant, l'interdiction pour les États membres d'adopter des mesures unilatérales en la matière.

6 — Ces règles ont été essentiellement orientées vers l'adoption de mesures sélectives de protection (interdictions et restrictions à l'activité de pêche, réglementation des types de navires et de filets, etc.), l'instauration du régime des quotas (répartition entre les États des totaux admissibles de captures) et du régime de licences (à des fins surtout de contrôle).

7 — JO L 376, p. 7.

l'objet d'interventions financières communautaires (et nationales) dans le secteur en cause. Les financements sont ensuite accordés conformément aux dispositions prévues à cet effet aux articles 40 à 48 du règlement. La décision est donc l'acte par lequel la Commission a approuvé le troisième POP du Royaume-Uni, relatif à la période 1993-1996.

4. Ce règlement a été partiellement modifié, avec effet au 31 décembre 1992, par le règlement (CEE) n° 3946/92 [8]. Ce dernier, dans le but de fournir aux États un moyen supplémentaire dans la recherche d'un équilibre entre pêche et ressources disponibles, a introduit le concept d'« effort de pêche »: alors que le règlement exigeait des réductions de la « capacité de pêche » d'une flotte déterminée, la version amendée fait référence à des réductions de l'« effort de pêche », c'est-à-dire à des réductions de capacité combinées à des réductions de l'activité de cette flotte.

Le nouveau texte de l'article 1er, sous d), du règlement prévoit donc que les financements communautaires peuvent être octroyés, entre autres, en vue de la mise en œuvre des mesures d'« adaptation de l'effort de pêche par l'arrêt temporaire ou définitif de l'activité de certains navires de pêche ». Dans le même ordre d'idées, l'article 1 bis prévoit que « les États membres prennent des mesures afin de limiter les efforts de pêche à un niveau compatible avec l'exploitation équilibrée des stocks halieutiques », en précisant qu'il s'agit de mesures combinant la réduction des capacités des flottes de pêche et l'adaptation de leur activité.

5. Sur certains aspects de la matière, pertinents aux fins du litige, est ensuite intervenu le règlement n° 3760/92, précité [9]. En vertu de l'article 11 de ce dernier, le Conseil, agissant selon la procédure prévue à l'article 43 du traité, « fixe, sur une base pluriannuelle et pour la première fois au plus tard le 1er janvier 1994, les objectifs et modalités visant à restructurer le secteur de la pêche communautaire, en vue d'atteindre de manière durable un équilibre entre les ressources et leur exploitation. Cette restructuration tient compte, cas par cas, des éventuelles conséquences économiques et sociales... ».

6. Enfin, et pour être complet, il y a lieu de rappeler le règlement (CEE) n° 3699/93 du Conseil [10], entré en vigueur le 1er janvier 1994 et qui n'est donc pas applicable aux faits de la cause. Ce règlement, qui comporte des innovations sensibles par rapport au régime précédemment en vigueur, impose

8 — Règlement du Conseil du 19 décembre 1992 modifiant pour la troisième fois le règlement (CEE) n° 4028/86 (JO L 401, p. 1).

9 — Voir ci-dessus, note 3.

10 — Règlement du 21 décembre 1993 définissant les critères et conditions des interventions communautaires à finalité structurelle dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ainsi que de la transformation et de la commercialisation de leurs produits (JO L 346, p. 1).

aux États membres l'obligation explicite de prendre « des mesures d'ajustement des efforts de pêche pour atteindre au minimum les objectifs des programmes d'orientation pluriannuels visés à l'article 5 », en adoptant, si nécessaire, des « mesures d'arrêt définitif des activités de pêche des navires » (article 8, paragraphe 1). Ces mesures peuvent en outre comprendre, en vertu de l'article 8, paragraphe 3, « des limitations des jours de pêche ou de mer autorisés par période déterminée... ».

Dans le nouveau régime du règlement n° 3699/93, donc, les objectifs fixés par les États dans leurs POP semblent avoir revêtu un caractère obligatoire. La preuve de ce caractère obligatoire se trouve en outre dans la décision 94/15/CE du Conseil [11], qui ne s'applique pas non plus aux faits de la cause étant donné qu'elle a été adoptée postérieurement au décret litigieux. Ladite décision, qui trouve sa base juridique à l'article 11 du règlement n° 3760/92, précité, oblige formellement les États membres à diminuer les efforts de pêche de leur flotte conformément aux objectifs fixés dans les POP, en confiant à la Commission le soin de veiller à la réalisation de ces objectifs (articles 1er et 2).

7. Le Royaume-Uni a présenté jusqu'à présent trois POP, dont le premier avait essentiellement pour objet la réduction des capacités de la flotte, alors que le deuxième, relatif à la période 1987-1991, était basé sur l'application plus restrictive d'un régime de licences de pêche ainsi que sur le libre jeu des forces du marché. Tout en ayant approuvé, par décision 88/141/CEE [12], les objectifs fixés dans le deuxième POP britannique, la Commission a par la suite suspendu le versement du financement précédemment octroyé, après avoir constaté qu'en réalité non seulement les objectifs du deuxième POP n'avaient pas été atteints, mais encore que la flotte de pêche britannique avait au contraire augmenté de dimensions et de capacité.

Le troisième POP, relatif à la période comprise entre le 1er janvier 1993 et le 31 décembre 1996 [13], indique comme objectif principal la réduction de l'effort de pêche et a été approuvé par la Commission par la décision plusieurs fois rappelée.

8. La décision, qui contient en annexe une liste détaillée des objectifs du troisième POP, réitère dans son neuvième considérant l'exigence fondamentale de « réductions substantielles des efforts de pêche appliquées aux segments de ladite flotte où le déséquilibre

11 — Décision du 20 décembre 1993 relative aux objectifs et modalités visant à restructurer, pour la période allant du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1996, le secteur de la pêche communautaire en vue d'atteindre de manière durable un équilibre entre les ressources et leur exploitation (JO L 10, p. 20).

12 — Décision du 11 décembre 1987 relative au programme d'orientation pluriannuel de la flotte de pêche (1987-1991) présenté par le Royaume-Uni conformément au règlement (CEE) n° 4028/86 (JO L 67, p. 22).

13 — A l'origine, le troisième POP couvrait également l'année 1992, mais, faute d'avoir disposé des informations nécessaires pour son approbation, la Commission a fixé pour cette année-là un régime transitoire, contenu dans la décision 92/363/CEE (JO L 193, p. 25).

entre l'effort et la ressource est le plus marqué... ». Elle impose en outre, à l'article 2, des réductions globales de l'effort de pêche, différenciées par groupes d'espèces halieutiques, selon les pourcentages suivants:

— 20 % pour les segments pratiquant le chalutage de fond en boeufs ou à panneaux sur les stocks démersaux,

— 15 % pour les dragueurs et chalutiers à perches visant les stocks benthiques,

— 0 %, soit le non-accroissement, sur les autres segments.

L'article 3 de la décision dispose que les réductions des efforts de pêche peuvent résulter de l'effet combiné de réductions des capacités et de réduction de l'activité, mais qu'au minimum 55 % de l'objectif global du POP doit être assuré par des réductions de capacités (article 3, paragraphe 2). En vertu de l'article 3, paragraphe 3, « le reliquat pourra avoir été obtenu par des mesures de réduction de l'activité, *par exemple des mesures de limitation du temps de mer*, pour autant qu'elles seront fondées sur des dispositions législatives et administratives à caractère permanent acceptées par la Commission ainsi que sur des techniques approuvées par elle » [14].

9. Le décret litigieux a été adopté en vue de poursuivre l'objectif global fixé dans le troisième POP et approuvé par la Commission. Ainsi qu'il a été indiqué, il prévoit que la délivrance ou le renouvellement des licences de pêche aux navires de pêche britanniques sont subordonnés à la condition que le bénéficiaire passe annuellement en mer, pour les années 1993 à 1996, le même nombre de jours qu'en 1991 (dans quelques cas exceptionnels, qu'en 1988). Le décret prévoit que le nombre de jours alloués peut être augmenté en vertu de circonstances exceptionnelles (pêche d'espèces non soumises à un régime de quotas, activités autres que de pêche, investissements de bonne foi, etc.).

10. Pour être exhaustif, il convient enfin de relever que, pratiquement en même temps que le décret, ont été publiées deux autres réglementations nationales, à savoir le « Sea Fishing (Conservation) Act 1992 » et le « Fishing Vessel (Decommissioning) Scheme 1993 ». Ces réglementations, combinées avec le décret, devraient permettre, aux dires du gouvernement du Royaume-Uni, le respect des objectifs fixés dans le POP, également en ce qui concerne les réductions de capacité de la flotte de pêche.

14 — Passage souligné par nous-même.

Les questions préjudicielles

11. Estimant qu'une interprétation correcte des dispositions citées était essentielle aux fins de la solution du litige pendant devant elle, la High Court a suspendu la procédure et a soumis à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

1) a) la décision habilite-t-elle et/ou autorise-t-elle le Royaume-Uni à adopter des mesures telles que celle contenue dans le décret et

b) exclut-elle la possibilité de recourir à des mesures techniques de conservation en vue d'atteindre le même objectif?

2) la réponse à la première question est-elle affectée par la circonstance que le Royaume-Uni n'a pas réduit la capacité de la flotte de pêche conformément à ce qui avait été prévu dans son deuxième programme d'orientation pluriannuel?

3) en tout état de cause, des mesures du type de celle adoptée dans le décret sont-elles contraires aux dispositions et aux principes du droit communautaire susmentionnés?

4) les réponses à donner aux questions précédentes sont-elles affectées par

a) la nature du stock de poisson pêché par les navires de pêche britanniques, en particulier par le fait qu'un tel stock soit, ou non, soumis à un total admissible de captures;

b) par l'incidence du décret sur le secteur de la pêche considéré dans son ensemble et

c) la possibilité que le ministre compétent décide pour l'avenir d'accorder des dérogations à des secteurs déterminés?

Au cours de la procédure, le gouvernement du Royaume-Uni a unilatéralement décidé de suspendre l'application de la mesure litigieuse jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée à titre préjudiciel.

La première question

12. La réponse à la première branche de la première question préjudicielle nous semble, en vérité, par trop évidente. En approuvant, en effet, ainsi qu'il a été indiqué, le troisième POP britannique, la décision permet explicitement au Royaume-Uni de poursuivre les objectifs du POP par le recours à des mesures de réduction de l'activité de la flotte, en donnant comme exemple, précisément, « des mesures de limitation du temps de mer » (article 3, paragraphe 3, précité).

Des mesures de ce type sont donc, sans aucun doute, autorisées, « pour autant qu'elles seront fondées sur des dispositions législatives et administratives à caractère permanent acceptées par la Commission » (article 3, paragraphe 3) et à condition qu'au moins 55 % de l'objectif global du POP soit en revanche assuré par des mesures de réduction de capacité (article 3, paragraphe 2). Eu égard aux données figurant au dossier, et à défaut de contestation à cet égard, toutes les deux conditions sont respectées en l'espèce.

13. Par la seconde branche de la première question, le juge national demande en outre si la décision exclut la possibilité d'adopter des mesures à caractère technique (c'est-à-dire, pour l'essentiel, des révisions du régime de licences, des mesures d'incitation au désarmement des navires de pêche et autres mesures spécifiques de conservation) au lieu des limitations du temps d'activité en mer.

Bien que ne contenant aucune référence explicite aux mesures à caractère technique, la décision laisse les États libres de choisir les mesures de réduction de l'activité qui soient les plus appropriées pour atteindre 45 % de l'objectif global, à condition qu'elles aient été acceptées par la Commission. A cet égard, les requérantes soutiennent que l'adoption de mesures déterminées à caractère technique permettrait de parvenir au résultat voulu à un coût économique de loin inférieur à celui qu'elles seraient contraintes de supporter avec l'application du décret.

14. Or, il nous semble que la réponse à cette question est de toute façon dénuée de pertinence aux fins de l'appréciation de la compatibilité du décret avec la décision. En admettant même, comme il est vraisemblable, que la décision permette au Royaume-Uni d'adopter des mesures, en vue de la réduction de l'activité de pêche, autres que la limitation du temps de navigation, cette dernière n'en reste pas moins une mesure (d'ailleurs expressément) autorisée.

De surcroît, il ne nous semble résulter d'aucun document officiel que la Commission ait approuvé des mesures à caractère technique, ainsi que le prescrit la décision. Au contraire, la correspondance échangée

entre le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission au cours de l'année 1994 (jointe au dossier, à la demande des requérantes) semble plutôt constituer un indice de la perplexité manifestée par le commissaire compétent pour la politique de la pêche quant à la possibilité que ces mesures puissent, pour le moment, garantir une réduction effective de l'effort de pêche de la flotte britannique [15].

La deuxième question

15. Par la deuxième question, le juge a quo demande à la Cour d'apprécier si et dans quelle mesure la circonstance que le Royaume-Uni n'a pas respecté les objectifs prévus dans le deuxième POP, relatif à la période comprise entre 1987 et 1991, affecte la réponse donnée à la première question. Les requérantes soulignent en effet que la violation par le Royaume-Uni de ses obligations de réduire les capacités de la flotte contenues dans le deuxième POP s'est répercutée de façon inéquitable et illicite sur les objectifs du troisième POP et que, si ces obligations avaient été respectées, le troisième POP aurait eu un coût économique et des conséquences moins lourdes pour le secteur de la pêche que celles qu'il risque effectivement d'avoir.

15 — Voir lettre de M. Y. Paleokrassas à M. M. Jack, ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, du 15 juillet 1994.

Les requérantes partent du présupposé, contesté par le gouvernement du Royaume-Uni et par la Commission, que le deuxième POP contenait des obligations juridiquement contraignantes, eu égard au fait que les objectifs y prévus avaient été approuvés et formalisés dans la décision de la Commission 88/141, précitée.

16. Nous n'inclinons pas à partager cette prémisse, que nous tenons pour incompatible avec une interprétation correcte de la réglementation ayant institué les POP et de son évolution.

Au moins jusqu'à l'adoption du règlement n° 3699/93, précité, en effet, le règlement se limitait à prévoir la *faculté* pour chaque État membre d'élaborer un POP et de le présenter à la Commission. L'approbation par cette dernière était nécessaire uniquement et exclusivement aux fins de l'octroi d'un concours financier. En cas d'approbation du programme défini dans le POP, la Commission définissait, par une décision formelle ad hoc, les termes et les modalités du financement. Une telle décision contenait donc les obligations juridiquement pertinentes aux seules fins du financement, en ce sens que, au cas où le POP n'aurait pas par la suite été respecté, la Commission était autorisée à suspendre le versement du concours; c'est d'ailleurs ce qui est précisément arrivé au Royaume-Uni en ce qui concerne le deuxième POP.

17. Ce n'est que postérieurement aux faits qui nous occupent en l'espèce que la réglementation a été modifiée, en particulier par le règlement n° 3699/93, aux termes duquel la programmation d'actions structurelles dans le secteur de la pêche — donc l'élaboration d'un POP conforme aux exigences communautaires — et le respect des obligations prévues dans ce cadre constituent désormais des obligations juridiques incombant de manière absolue à chaque État membre. La décision 94/15 du Conseil, également précitée, représente l'exemple d'une application de ces obligations relativement à la période 1993-1996.

Tout cela démontre, s'il en était besoin, que la violation par le Royaume-Uni des engagements précités contractés dans le cadre du deuxième POP, qui était régi par le régime précédent, ne pouvait avoir d'autre conséquence que la suspension du concours financier précédemment alloué par la Commission.

En définitive, le non-respect par le Royaume-Uni des objectifs fixés dans le deuxième POP est une circonstance absolument dépourvue d'incidence sur l'évaluation de la conformité du troisième POP à la décision.

La troisième question

18. Par la troisième question, la High Court demande à la Cour de statuer sur l'interprétation de certaines dispositions et principes de droit communautaire, en vue d'apprécier si ces dispositions et principes font obstacle à l'application de mesures nationales telles que celle présentement litigieuse.

19. Il y a d'ailleurs lieu d'observer, incidemment, que si les griefs formulés par les requérantes s'avéraient fondés et que le décret dont s'agit est incompatible avec le droit communautaire, on pourrait nourrir des doutes sur la validité de la décision elle-même, étant donné que cette dernière, comme on l'a vu, a expressément autorisé l'adoption par le Royaume-Uni de la mesure litigieuse.

A cet égard, disons toutefois d'emblée que nous tenons le décret britannique pour compatible avec toutes les dispositions et tous les principes communautaires invoqués par les requérantes.

20. Ces dernières soutiennent d'abord que le décret litigieux, en tant qu'il s'applique exclusivement aux pêcheurs britanniques, viole l'interdiction générale de discrimination fondée sur la nationalité, visée à l'article 6 du

traité CE, ainsi que le droit à l'égalité d'accès et d'exploitation des fonds marins communautaires consacré par l'article 2 du règlement (CEE) n° 101/76 du Conseil [16].

A cet égard, il y a lieu d'observer, en premier lieu, que l'article 10 du règlement n° 3760/92 autorise expressément les États membres à adopter des mesures pour la conservation et la gestion des stocks halieutiques plus restrictives que celles prévues par le régime communautaire, pourvu que ces mesures s'appliquent uniquement aux pêcheurs de l'État membre concerné et qu'elles soient compatibles avec les objectifs poursuivis par le régime.

En outre — précisément en matière de politique de pêche — la Cour a déjà eu l'occasion de déclarer explicitement que l'article 7 du traité CEE (aujourd'hui, l'article 6 du traité CE) « ne vise pas les éventuelles disparités de traitement et les distorsions qui peuvent résulter, pour les personnes et entreprises soumises à la juridiction de la Communauté, de l'application par un État membre de mesures plus rigoureuses que celles appliquées dans le même domaine par d'autres États membres » [17].

21. Par ailleurs, s'agissant de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, la Cour a précisé qu'il doit être interprété à la lumière du régime des contingents nationaux et qu'il ne fait donc pas obstacle à l'application par un État, pour ce qui est des navires battant son propre pavillon, de mesures nationales de contrôle plus restrictives que celles imposées par la législation communautaire, pour autant que de telles mesures tendent effectivement à assurer le contrôle des activités de pêche et à prévenir les fraudes, et qu'elles ne soient pas disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi [18].

22. Toujours en matière d'égalité de traitement, les requérantes soutiennent en outre que le décret est contraire à l'interdiction de discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté dans le secteur de la pêche, prévue à l'article 40, paragraphe 3, du traité; le décret s'appliquerait en effet à tous les navires de pêche d'une longueur supérieure à 10 mètres, sans prévoir de dispositions particulières pour ceux qui pêchent des espèces halieutiques non soumises à des quotas de capture et sans distinguer selon les différentes méthodes de pêche utilisées par chaque navire.

Sur ce point, nous estimons qu'il est possible de souscrire aux arguments de la Commission qui, faisant observer que la décision

16 — Règlement du 19 janvier 1976 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 19).

17 — Arrêt du 7 mai 1992, Wood et Cowie (C-251/90 et C-252/90, Rec. p. I-2873, point 19); à rapprocher de l'arrêt du 3 juillet 1979, Van Dam e.a. (185/78 à 204/78, Rec. p. 2345, point 10).

18 — Arrêt Wood et Cowie, précité, points 16 à 18.

impose un pourcentage minimal de réduction pour certains segments de pêche, en même temps qu'une croissance égale à zéro pour tous les autres segments, considère que le décret aura pour effet de maintenir l'activité des navires de pêche britanniques au niveau d'activité atteint en 1991. Le régime ne prévoit donc aucune mesure pesant de façon plus lourde sur l'un ou l'autre segment, mais garantit au contraire un taux unitaire de croissance zéro, pour chaque segment, par rapport à la situation effective de 1991. La croissance zéro par rapport à 1991 est précisément l'objectif minimal commun à tous les segments, que la décision indique comme prioritaire.

23. Aux dires des requérantes, le décret constitue également une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation, interdite par l'article 34 du traité CE.

Cette affirmation nous semble dénuée de fondement, considération prise de ce que, selon une jurisprudence bien établie, l'article 34 du traité vise les seules mesures qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportation, en assurant de la sorte un avantage à la production nationale ou au marché intérieur [19]. Tel n'est certainement pas le cas de la mesure litigieuse, qui s'applique au contraire indistinctement à tous les navires de pêche, sans distinguer entre ceux qui commercialisent leurs produits sur le marché national et ceux qui, par contre, les exportent.

24. Les requérantes soutiennent en outre que le décret est contraire aux objectifs fondamentaux de la politique commune de la pêche, tels qu'ils ont été établis à l'article 39 du traité CE et dans le règlement n° 3760/92, ainsi qu'avec les principes de l'organisation commune des marchés pour les produits de la pêche, contenus dans le règlement n° 3759/92.

Au soutien de leur thèse, les requérantes renvoient à de nombreuses déclarations sous serment émanant de représentants du secteur, qui affirment que l'application du décret entraînerait une série de conséquences néfastes pour l'activité de pêche dans le Royaume-Uni et dans l'ensemble du marché communautaire. De telles conséquences se répercuteraient en particulier sur la stabilité financière de tout le marché de la pêche et de l'industrie dérivée, sur les prix des produits halieutiques, sur les besoins spécifiques des opérateurs du secteur et des régions plus particulièrement intéressées à la pêche, sur l'organisation rationnelle de l'activité de pêche, sur le développement de la pêche dans les zones les plus éloignées des ports, sur le développement des stocks halieutiques juvéniles, sur l'exploitation correcte des quotas de pêche alloués au Royaume-Uni, sur la capacité des organisations représentatives de gérer le régime des quotas, sur la garantie des approvisionnements et, en général, sur le fonctionnement correct du régime communautaire.

19 — Arrêt du 8 novembre 1979, Groenveld (15/79, Rec. p. 3409, point 7); également en matière de pêche, arrêt du 27 mars 1990, Espagne/Conseil (C-9/89, Rec. p. I-1383, point 21).

25. Or, même en voulant laisser de côté les réflexions portant sur la valeur juridique à attribuer à des témoignages recueillis, bien que sous la foi du serment, en dehors du contexte normal des articles 47 et suivants du règlement de procédure et, partant, en admettant même que le décret litigieux soit susceptible de porter à court terme préjudice à la totalité des opérateurs économiques de l'industrie de la pêche communautaire, il nous semble toutefois que les exigences de sauvegarde de l'équilibre entre exploitation et ressources disponibles sont absolument prioritaires. En effet, ce n'est que grâce à la recherche graduelle d'un tel équilibre — qui est en réalité, d'ores et déjà, sérieusement mis à mal [20] — que l'industrie de la pêche pourra survivre à long terme et conserver (ou mieux, récupérer) un caractère rentable.

26. Ce raisonnement constitue en outre la base de la jurisprudence communautaire en la matière. D'un côté, en effet, la Cour a souligné le large pouvoir d'appréciation dont disposent les institutions communautaires dans la réalisation, la coordination et l'harmonisation des objectifs de la politique agricole commune (et donc de la pêche), en précisant que les institutions peuvent accorder temporairement la prééminence à tel objectif plutôt qu'à un autre, lorsque les circonstances économiques le requièrent [21].

D'autre part, se prononçant sur la validité d'un règlement qui fixait pour 1985 le total des captures admissibles pour certaines espèces halieutiques, la Cour a déclaré qu'une telle fixation était compatible avec l'article 39 du traité, aux motifs suivants: « En limitant à court terme les quantités de poissons pouvant être pêchées, la fixation de quotas de pêche permet de conserver certaines espèces de poissons et contribue ainsi à la stabilisation à long terme des marchés. Un tel régime est, en outre, de nature à assurer l'emploi optimal des facteurs de production, qui est un autre objectif mentionné à l'article 39 du traité, étant donné que, en son absence, certaines ressources de la mer s'épuiseraient rapidement et que l'emploi optimal des facteurs de production deviendrait ainsi impossible à réaliser à long terme » [22].

27. Quant à la prétendue violation du droit de propriété et du droit d'exercer une activité commerciale ou professionnelle, qui font partie des droits fondamentaux dont la Cour assure le respect [23], il suffira d'observer que les requérantes ont elles-mêmes admis que, selon une jurisprudence constante, ces droits ne sont pas absolus, mais peuvent être limités par des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, à condition que de telles restrictions ne constituent pas une intervention « démesurée et intolérable » qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis [24]. Or, il nous paraît clair

20 — Voir le rapport de 1991 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique commune de la pêche [SEC (91)2288, 18 décembre 1991]. On notera, en particulier, les données sur la mortalité du stock halieutique et sur l'excès de capacité de l'industrie de la pêche par rapport aux ressources disponibles, ainsi que les réflexions et propositions en vue d'une révision du système pour une exploitation plus rationnelle des ressources.

21 — Arrêt du 24 octobre 1973, Balkan-Import-Export (5/73, Rec. p. 1091, points 24 et 27).

22 — Arrêt du 16 juin 1987, Romkes (46/86, Rec. p. 2671, point 22).

23 — Arrêt du 13 décembre 1979, Hauer (44/79, Rec. p. 3727).

24 — Arrêt du 11 juillet 1989, Schräder (265/87, Rec. p. 2237).

que le décret litigieux ne prévoit pas d'interventions disproportionnées ni inacceptables, au regard de l'importance de l'objectif qu'il poursuit.

28. Venons-en, enfin, à la prétendue incompatibilité du décret avec le principe général de proportionnalité. Ce grief, dont les termes n'ont pas été précisés dans l'ordonnance de renvoi, peut être entendu sous deux angles différents.

D'un côté, en effet, on pourrait considérer que la critique est adressée à la Commission, considération prise de ce que cette dernière, en autorisant des mesures telles que celle présentement litigieuse, aurait violé l'obligation de recourir, parmi différentes mesures possibles, à la moins contraignante [25].

Sur ce point, il nous suffira toutefois de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le législateur communautaire jouit en matière de politique commune de la pêche d'un pouvoir discrétionnaire qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité lui attribuent, et que « seul le caractère manifestement inapproprié » d'une mesure par rapport à l'objectif à atteindre peut en affecter la légalité [26].

29. Au cas où, d'autre part, le grief devrait être entendu comme dirigé à l'encontre du Royaume-Uni, motif pris de ce que ce dernier a adopté la mesure litigieuse au lieu d'autres mesures éventuellement admissibles, il y aurait lieu de le déclarer non fondé, sans même qu'il soit besoin de procéder à l'habituel test de proportionnalité.

Il nous semble en effet évident que, s'agissant d'une mesure nationale dont l'adoption a été expressément et préalablement autorisée par la Commission, agissant dans l'exercice des compétences spécifiques qui lui ont été reconnues dans le cadre de la politique de la pêche et dont la compatibilité avec d'autres éventuels paramètres pertinents du droit communautaire a été amplement démontrée, toute question de proportionnalité est à l'évidence superflue.

30. En définitive, force est de constater que tous les arguments invoqués par les requérantes semblent davantage basés sur l'*inopportunité* du décret compte tenu de la possibilité de mesures différentes et moins lourdes que sur l'incompatibilité effective de ce décret avec les paramètres pertinents du droit communautaire. Une éventuelle vérification de ce type, de même que toute considération sur les conséquences économiques d'une mesure nationale qui n'est pas incompatible avec le droit communautaire, échappe toutefois, à l'évidence, à la compétence de la Cour et relève, le cas échéant, exclusivement de la responsabilité politique du législateur national.

25 — Voir, par exemple, arrêt du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 13).

26 — Voir, en dernier lieu, arrêt du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 42).

La quatrième question

31. Par sa quatrième question, le juge de renvoi demande à la Cour si les réponses données aux questions qui précèdent sont affectées par les circonstances suivantes: a) la nature du stock halieutique pêché par chaque bateau, en particulier le fait qu'un tel stock soit soumis, ou non, à un total admissible de captures; b) l'incidence de ces restrictions sur le marché de la pêche en général; c) la possibilité de dérogations au régime octroyées par le ministre compétent.

Nous estimons que les réponses résultent de manière suffisamment explicite des observations formulées à propos de la troisième question. Il est par conséquent évident que les circonstances mentionnées sous a) et b) sont sans incidence sur la conformité du décret avec la décision et avec le droit communautaire.

32. En ce qui concerne, au contraire, la branche sous c) de la quatrième question, il nous semble incontestable et, d'ailleurs, incontesté par les parties que la faculté dont dispose le ministre compétent d'accorder des dérogations individuelles à la règle générale n'influe en rien sur les appréciations que l'on porte quant à la compatibilité ou non du décret avec le droit communautaire.

33. A la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles posées par la High Court of Justice:

« 1) La décision 92/593/CEE de la Commission, du 21 décembre 1992, relative à un programme d'orientation pluriannuel de la flotte de pêche du Royaume-Uni pour la période 1993-1996 conformément au règlement (CEE) n° 4028/86 du Conseil, doit être interprétée en ce sens que, sans exclure la possibilité d'adopter des mesures différentes, elle autorise le Royaume-Uni à introduire des mesures ayant pour effet de limiter les jours par an de sortie en mer des navires de pêche britanniques au nombre de jours que ceux-ci ont passé en mer en 1991, indépendamment de la circonstance que le Royaume-Uni n'avait pas respecté les engagements pris dans le programme d'orientation pluriannuel relatif à la période 1987-1991.

2) Les articles 6, 34, 39 et 40, paragraphe 3, du traité CE, l'article 2 du règlement (CEE) n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune dans le secteur de la pêche, les règlements (CEE) n^{os} 3760/92, du 20 décembre 1992, instituant un régime communautaire de la pêche et de l'aquaculture, et 3759/92 du Conseil, du 17 décembre 1992, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, le droit de propriété, le droit d'exercer une activité commerciale ou professionnelle et le principe de proportionnalité doivent être interprétés dans le sens qu'ils ne font pas obstacle à l'application d'une mesure, adoptée par un État membre, ayant pour effet de limiter les jours par an de sortie en mer des navires de pêche de la flotte dudit État au nombre de jours passé en mer par ceux-ci en 1991.

3) a) La nature du stock halieutique capturé par chacun des navires de pêche,

b) la mesure dans laquelle ces opérations affectent l'industrie de la pêche et

c) la possibilité pour le ministre compétent d'accorder des dérogations individuelles au régime sont des circonstances non pertinentes aux fins des réponses données aux précédentes questions préjudicielles. »