ARRÊT DE LA COUR
15 décembre 1987 *

Dans l'affaire 326/85,

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. A. Bos, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, et G. M. Borchardt, conseiller juridique assistant au même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de leur ambassade,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Robert C. Fischer, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en annulation partielle, en ce qui concerne les produits de la pêche, de la décision 85/464 de la Commission, du 28 août 1985, relative à l'apurement des comptes présentés par le royaume des Pays-Bas au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », pour l'exercice financier 1981 (JO L 267, p. 46),

LA COUR,

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, f. f. de président, J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. J. L. da Cruz Vilaça
greffier: M^me^ B. Pastor, administrateur

* Langue de procédure: le néerlandais.

vu le rapport d'audience et suite à la procédure orale du 5 mai 1987,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions présentées à l'audience du 16 septembre 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 6 novembre 1985, le royaume des Pays-Bas a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à l'annulation de la décision 85/464 de la Commission, du 28 août 1985, relative à l'apurement des comptes présentés par le royaume des Pays-Bas au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après « FEOGA »), section « garantie », pour l'exercice financier 1981 (JO L 267, p. 46), dans la mesure où cette décision n'a pas retenu au titre du financement communautaire les comptes présentés par le royaume des Pays-Bas concernant des restitutions à l'exportation dans le secteur de la pêche pour un montant de 16 691 422,52 HFL, ainsi que des interventions dans le secteur de la pêche d'un montant de 1 963 259,79 HFL.

2 Le gouvernement néerlandais invoque à titre de moyens la violation de règles relatives à l'application du traité, à savoir les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), et, corrélativement, la violation des règlements n^{os} 100/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (JO L 20, p. 1), 110/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, établissant, dans le secteur des produits de la pêche, les règles générales relatives à l'octroi des restitutions à l'exportation et les critères de fixation de leur montant (JO L 20, p. 48), et 2730/79 de la Commission, du 29 novembre 1979, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles (JO L 317, p. 1). Le gouvernement néerlandais reproche également à la Commission de ne pas avoir utilisé tous les moyens à sa disposition pour prévenir, en 1981, le dépassement des possibilités de captures de poisson en question. Subsidiairement, il soutient que le point de vue de la Commission ne pourrait valoir qu'après le 27 juillet 1981 et que la Commis-

sion aurait à tort mis totalement en parallèle le montant des restitutions à l'exportation payées en 1981 et la quantité de poisson pêchée au cours de la même année.

3 Pour un plus ample exposé des faits, de la procédure et des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

4 Par son premier moyen, le gouvernement néerlandais soutient que le règlement n° 729/70 permet seulement de refuser le financement communautaire en cas de non-respect de la réglementation communautaire relative à la gestion financière, ou à la politique de marché dans le secteur de la pêche, et que les propositions de la Commission concernant, pour certains stocks de poisson, la fixation pour 1981 du total admissible des captures (« TAC ») et sa répartition entre les États membres (quotas) ne devraient pas être considérées comme des règles communautaires au sens du règlement n° 729/70.

5 La Commission rétorque que les mesures de conservation communautaires de la pêche relèvent des règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles au sens des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, que de telles mesures existent pour 1981 et que tout acte d'un État membre incompatible avec le droit communautaire devrait donner lieu au refus du financement communautaire si cet acte a entraîné des dépenses pour le FEOGA.

6 Il convient de rappeler que, d'après les articles 1er, 2 et 3 du règlement n° 729/70, la section « garantie » du FEOGA finance les restitutions à l'exportation vers les pays tiers accordées et les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles entreprises « selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles ».

7 Selon la jurisprudence constante de la Cour (voir arrêt du 7 février 1979, royaume des Pays-Bas/Commission, 11/76, Rec. p. 245), ces dispositions ne permettent à la Commission de prendre en charge pour le FEOGA que les montants versés en conformité avec les règles établies dans les différents secteurs des produits agricoles, laissant à charge des États membres tout autre montant versé, notamment les montants que les autorités nationales se sont à tort estimées autorisées à payer

dans le cadre de l'organisation commune des marchés; cette interprétation stricte des conditions de prise en charge des dépenses par le FEOGA s'impose en outre en raison de la finalité du règlement n° 729/70. En effet, la gestion de la politique agricole commune dans des conditions d'égalité entre les opérateurs économiques des États membres s'oppose à ce que les autorités nationales d'un État membre, par le biais d'une interprétation large d'une disposition déterminée, favorisent les opérateurs de cet État au détriment de ceux des autres États membres où une interprétation plus stricte est maintenue.

8 Il n'est pas contesté que pour la période considérée, les règlements n^{os} 100/76 (précité) et 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 19), étaient en vigueur. Selon le premier considérant du règlement n° 101/76, 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. L'article 1er du règlement n° 101/76 établit, en vue de promouvoir le développement harmonieux et équilibré du secteur de la pêche au sein de l'activité économique générale et de favoriser l'exploitation rationnelle des ressources biologiques de la mer, un régime commun pour l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes ainsi que des mesures spécifiques en vue d'actions appropriées et de la coordination des politiques de structure des États membres dans ce secteur; l'article 4 règle la procédure pour arrêter les mesures nécessaires à la conservation des ressources des eaux maritimes des États membres pour les protéger des risques d'une exploitation trop intensive.

9 La Cour a admis dans son arrêt du 14 juillet 1976 (Cornelis Kramer, 3, 4 et 6/76, Rec. p. 1279), à propos des règlements n^{os} 2141/70 et 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970 (JO L 236, p. 1 et 5), qui ont précédé les règlements n^{os} 100/76 et 101/76 et qui ont la même substance que les règlements précités sous l'aspect considéré, que les mesures tendant à la limitation des captures de poisson font partie intégrante du système d'ensemble instauré par ces règlements et que de telles mesures peuvent avoir une incidence sur le fonctionnement d'autres éléments de ce système, et notamment de son régime des prix. Ces mesures devant limiter les quantités de poisson susceptibles d'être offertes sur le marché sont de ce fait, par ailleurs, de nature à se répercuter sur le volume des opérations à financer au titre du FEOGA.

10 Il suit des considérations qui précèdent que les mesures de conservation de la pêche font partie des règles communautaires de l'organisation commune des marchés agricoles au sens des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, les produits de la pêche étant englobés, aux termes de l'article 38 du traité CEE, dans les produits agricoles, et que les restitutions accordées et les interventions entreprises en violation de mesures de conservation communautaires ne peuvent être financées par le FEOGA.

11 Il devient dès lors nécessaire d'examiner s'il existait, en 1981, des règles communautaires en matière de conservation des ressources de la mer limitant les captures.

12 La situation de 1981 est caractérisée par le fait que le Conseil, exclusivement compétent depuis le 1er janvier 1979 en vertu de l'article 102 de l'acte d'adhésion de 1972 pour prendre, dans le cadre de la politique commune de la pêche, sur proposition de la Commission, les mesures destinées à la conservation des ressources, n'a pas arrêté de telles mesures.

13 La décision 80/993 du Conseil, du 28 octobre 1980, fondée sur les traités, relative aux activités de pêche exercées dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction des États membres, et prise à titre provisoire dans l'attente de l'adoption de mesures communautaires définitives (JO L 298, p. 38), avait prévu des mesures intérimaires, applicables jusqu'au 20 décembre 1980. Ces mesures prévoyaient que les États membres exercent leurs activités de pêche de manière qu'il soit tenu compte des totaux admissibles des captures (« TAC ») et de la partie des TAC qui a été attribuée aux pays tiers dans le cadre des accords et des arrangements conclus avec eux, tels qu'ils figurent dans le règlement n° 754/80 du Conseil, du 26 mars 1980, concernant, pour certains stocks de poisson évoluant dans la zone de pêche de la Communauté, la fixation pour 1980 du total des captures permises et de la part disponible pour la Communauté ainsi que des modalités de capture (JO L 84, p. 36), et dans les propositions de la Commission des 12 septembre et 24 octobre 1980.

14 Lors de sa session du 15 au 17 décembre 1980, le Conseil avait adopté une déclaration au procès-verbal constatant que les États membres exerceront leurs activités de pêche de telle sorte que les prises effectuées par leurs navires au cours de la période intérimaire tiennent compte des TAC soumis, pour 1981, par la Commission au Conseil dans ses propositions des 18 novembre et 16 décembre 1980.

15 En 1981, la Commission avait modifié successivement ses propositions de TAC et avait finalement présenté, le 24 juillet 1981, au Conseil une proposition de règlement concernant, pour certains stocks de poisson évoluant dans la zone de pêche de la Communauté, la fixation, pour 1981, du total des captures permises et de la part disponible pour la Communauté, et une proposition de règlement portant répartition entre les États membres de la totalité des possibilités de captures, disponibles pour la Communauté en 1981, de stocks ou groupes de stock de poisson évoluant dans la zone de pêche de la Communauté.

16 Dans une déclaration au Conseil du 27 juillet 1981 (JO C 224, p. 1), la Commission a exposé la situation résultant de l'absence d'accord sur ses propositions fixant, pour 1981, les TAC et les quotas. La Commission a rappelé, en se référant à la jurisprudence de la Cour, en particulier à l'arrêt du 5 mai 1981 (Commission/Royaume-Uni, 804/79, Rec. p. 1045), qu'elle a certains droits et obligations en vertu de l'article 155 du traité. En vue de l'intérêt public prioritaire et en tant que mesure de précaution dans l'attente d'une décision finale du Conseil, la Commission en a appelé à tous les États membres pour les voir, conformément à leurs droits et obligations, exercer leurs activités de pêche de manière à assurer le respect de ses propositions. La Commission a déclaré également qu'elle était déterminée à utiliser tous les moyens en son pouvoir pour assurer le respect, par les États membres, de ses propositions qu'elle considérait, dans la situation donnée, comme légalement contraignantes vis-à-vis d'eux.

17 Il résulte du procès-verbal de la réunion du Conseil du 27 juillet 1981 que la déclaration de la Commission a été contestée par le service juridique du Conseil et par les représentants de différents États membres et qu'en conclusion le Conseil s'est mis d'accord pour discuter des TAC et des quotas proposés pour 1981 à sa prochaine réunion.

18 Par lettre du 28 juillet 1981, la Commission a rappelé sa déclaration aux États membres tout en ajoutant qu'elle se croyait dans l'obligation non seulement d'approuver ou de désapprouver, en fonction de ses propositions, des mesures nationales qui pouvaient lui être soumises, mais aussi de demander à tous les États membres de prendre les mesures pour respecter ces propositions; que, dans l'attente de la prochaine réunion du Conseil, elle entendait donner son accord aux captures dont le montant n'excédait pas les trois quarts du montant des quotas proposés par elle. La Commission a invité tous les États membres à indiquer, pour le 24 août 1981 au plus tard, les mesures qu'ils se proposaient de prendre pour assurer le respect de cette règle générale pendant la période intérimaire.

19 Le 17 septembre 1981, le gouvernement des Pays-Bas a pris certaines mesures de limitation du volume des prises de maquereaux dans certaines zones et la Commission a approuvé cette mesure de conservation. Pour les autres espèces de poisson, aucune mesure n'a été prise.

20 La Cour a eu l'occasion de rappeler les éléments de droit communautaire applicables en la matière dans ses arrêts antérieurs et, en dernier lieu, dans son arrêt du 5 mai 1981 (précité). La situation de l'espèce se distingue cependant de la situation décrite dans cet arrêt par le fait que le Conseil n'a pas pris de décision intérimaire pour 1981 et qu'il n'y a de sa part que la déclaration au procès-verbal de la session du Conseil du 15 au 17 décembre 1980 constatant que les États membres exerceront leurs activités de pêche de telle sorte que les prises tiennent compte des TAC soumis, pour 1981, par la Commission au Conseil dans ses propositions des 18 novembre et 16 décembre 1980.

21 Dans une situation caractérisée par l'inaction du Conseil, la Cour a jugé dans son arrêt du 5 mai 1981 (précité) que, selon l'article 5 du traité, les États membres ont l'obligation de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et de s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des buts du traité; que cette disposition impose aux États membres des devoirs particuliers d'action et d'abstention dans une situation où la Commission, pour répondre à des besoins urgents de conservation, a soumis au Conseil des propositions qui, bien qu'elles n'aient pas été adoptées par celui-ci, constituent le point de départ d'une action communautaire concertée. La Cour a encore déclaré que, s'agissant d'un domaine réservé à la compétence de la Communauté, à l'intérieur duquel les États membres ne peuvent agir autrement désormais que comme gestionnaires de l'intérêt commun, un État membre ne saurait donc, en l'absence d'une action appropriée du Conseil, mettre en vigueur des mesures intérimaires de conservation éventuellement requises par la situation que dans le cadre d'une collaboration avec la Commission; que les États membres avaient le devoir de ne pas instituer des mesures de conservation nationales à l'encontre d'objections, de réserves ou de conditions que la Commission pourrait formuler.

22 La Cour a ainsi admis que, dans une situation où le Conseil est resté en défaut d'édicter les mesures de conservation nécessaires pour préserver les ressources halieutiques, de telles mesures, répondant à des besoins urgents, peuvent, afin de maintenir la Communauté en état de faire face à ses responsabilités, résulter d'une procédure de coopération entre les États membres et la Commission.

23 Il est constant qu'une telle procédure n'a été engagée en 1981 entre le royaume des Pays-Bas et la Commission que pour les maquereaux, le royaume des Pays-Bas n'ayant pas répondu à l'invitation de la Commission à adopter les mesures nécessaires pour assurer le respect de ses propositions. Dans ces conditions, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les conséquences juridiques de ce défaut de coopération de la part d'un État membre, force est de constater que les propositions unilatéralement arrêtées par la Commission, relatives aux quotas de pêche à attribuer au royaume des Pays-Bas, ne peuvent pas se voir reconnaître le caractère de règles communautaires.

24 Par ailleurs, ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises, la législation communautaire doit être certaine et son application prévisible pour les justiciables. Cet impératif de sécurité juridique s'impose avec une rigueur particulière lorsqu'il s'agit d'une réglementation susceptible de comporter des conséquences financières, afin de permettre aux intéressés de connaître avec exactitude l'étendue des obligations qu'elle leur impose.

25 Il ressort de ce qui précède qu'en 1981 il n'existait pas, en l'espèce, de règles de droit communautaires au sens des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 dont le non-respect pouvait fonder le refus de la Commission de financer à charge du FEOGA les restitutions à l'exportation et les interventions faisant l'objet du recours.

26 La réalité des dépenses effectuées par le gouvernement néerlandais n'étant par ailleurs pas contestée, il y a lieu, par conséquent, d'annuler la décision 85/464 de la Commission, du 28 août 1985, dans la mesure sollicitée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres moyens et arguments du requérant.

Sur les dépens

27 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Or, le royaume des Pays-Bas n'a pas conclu à la condamnation de la Commission aux dépens. Il en résulte que, bien que la Commission ait succombé, il y a lieu de faire supporter à chaque partie ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La décision 85/464 de la Commission, du 28 août 1985, relative à l'apurement des comptes présentés par le royaume des Pays-Bas au titre des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie », pour l'exercice financier 1981, est annulée dans la mesure où cette décision n'a pas retenu au titre du financement communautaire les comptes présentés par le royaume des Pays-Bas concernant des restitutions à l'exportation dans le secteur de la pêche pour un montant de 16 691 422,52 HFL, ainsi que des interventions dans le secteur de la pêche d'un montant de 1 963 259,79 HFL.**

2) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Bosco Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 décembre 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart