RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 326/85 *

I — Exposé des faits

1. Le règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), dispose, dans son article 1er, paragraphe 2, que la section « garantie » du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après « FEOGA ») finance:

a) les restitutions à l'exportation vers les pays tiers;

b) les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles.

Suivant l'article 2 de ce règlement sont financées les restitutions à l'exportation vers les pays tiers accordées selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

Suivant l'article 3 sont financées les interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles, entreprises selon les règles communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles.

L'article 5, paragraphe 2, sous b), dispose que la Commission apure, avant la fin de l'année suivante, sur la base des comptes annuels, les comptes des services et organismes habilités à payer les dépenses visées aux articles 2 et 3.

D'après l'article 1er du règlement n° 1723/72 de la Commission, du 26 juillet 1972, relatif à l'apurement des comptes concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « garantie » (JO L 186, p. 1), les États membres doivent faire parvenir à la Commission des comptes récapitulatifs annuels, les rapports et le relevé récapitulatif des dépenses, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit celle au cours de laquelle les dépenses qui les concernent ont été payées. L'article 8 du règlement n° 1723/72 de la Commission dispose sous a) que la décision d'apurement des comptes visée à l'article 5, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 729/70 comporte la détermination du montant des dépenses effectuées dans chaque État membre au cours de l'année en question et reconnues à charge du FEOGA, section « garantie ».

2. Les grandes lignes d'une politique commune de la pêche ont été établies en 1970 par les règlements nos 2141/70 et 2142/70 du Conseil, du 20 octobre 1970 (JO L 236, p. 1 et 5). L'acte d'adhésion de 1972 les a partiellement confirmées et partiellement modifiées dans ses articles 100 à 102, en ce qui concerne notamment l'accès aux sources halieutiques. L'article 102, en particulier, prévoyait que, au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, détermine les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques de la mer.

3. Les règlements nos 2141/70 et 2142/70 ont été remplacés par le règlement n° 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), et le règlement n° 101/76 du

* Langue de procédure: le néerlandais.

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

Le dernier considérant du règlement n° 100/76 énonçait que les dépenses encourues par les États membres, par suite des obligations découlant de l'application du règlement, incombent à la Communauté, conformément aux articles 2 et 3 du règlement n° 729/70.

Le règlement n° 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), détermine également les modalités d'application du régime des restitutions à l'exportation prévues par le règlement n° 100/76.

Le règlement n° 100/76 ne contenait pas de disposition analogue à celle de l'article 26, paragraphe 2, du règlement n° 3796/81 du Conseil, du 29 décembre 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (JO L 379, p. 1), applicable à partir de 1982. Suivant l'article 26, paragraphe 2, précité, le financement des mesures d'intervention n'est accordé aux produits provenant d'un stock ou groupe de stocks que dans la limite des quantités éventuellement allouées à l'État membre en question sur la base du volume global de captures autorisées pour le stock ou groupe de stocks en question.

L'article 1er du règlement n° 101/76 disposait que, en vue de promouvoir le développement harmonieux et équilibré du secteur de la pêche et de favoriser l'exploitation rationnelle des ressources biologiques de la mer et des eaux intérieures, il est établi 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.

L'article 4 disposait que, lorsque l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes des États membres, visées à l'article 2, expose certaines de leurs ressources au risque d'une exploitation trop intensive, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, peut arrêter les mesures nécessaires à leur conservation, ces mesures pouvant notamment comporter des restrictions en matière de capture de certaines espèces, de zones, de périodes, de méthodes et d'engins de pêche.

4. Le 6 avril 1976, le Conseil a adopté le règlement n° 811/76, portant autorisation temporaire de certains régimes de quotas de capture dans le secteur de la pêche (JO L 94, p. 1), dans lequel il autorisait les États membres à limiter les captures de leurs flottes de pêche conformément aux engagements internationaux conclus ou à conclure. Dans le premier considérant de ce règlement, il relevait que « les ressources halieutiques de la mer seraient considérablement menacées par des prises incontrôlées; que le développement rationnel de la production des produits de la pêche risquerait d'être perturbé si les quantités des apports n'étaient pas limitées ».

5. Le 6 octobre 1976, la Commission a adressé au Conseil une proposition de règlement instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche sur lequel le Conseil n'a pu cependant se mettre d'accord qu'en 1983.

6. Le 3 novembre 1976, le Conseil a adopté une résolution dite « de La Haye » et, dans l'annexe VI, il a déclaré que, dans l'attente de la mise en application des

mesures communautaires en cours d'élaboration, les États membres ne prendront pas de mesures unilatérales de conservation des ressources. Il a toutefois prévu que, si un accord ne devait pas intervenir au sein des commissions internationales de pêche pour l'année 1977 et si, par après, des mesures communautaires autonomes ne pouvaient être adoptées immédiatement, les États membres pourraient adopter, à titre conservatoire et d'une manière non discriminatoire, les mesures appropriées pour assurer la protection des ressources situées dans les zones de pêche bordant leur rivage. Avant d'adopter ces mesures, l'État membre concerné rechercherait l'approbation de la Commission, qui devrait être consultée à tous les stades de ces procédures.

7. Le 18 février 1977, le Conseil a arrêté le règlement n° 350/77 définissant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 48, p. 28), applicables au plus tard jusqu'au 31 décembre 1977.

8. Lors de sa session du 31 janvier 1978, le Conseil a approuvé la communication de la Commission selon laquelle, en l'absence d'un régime commun, des mesures nationales ne pourraient être prises que dans la mesure où elles sont strictement nécessaires pour la conservation et la gestion des ressources de la pêche, non discriminatoires, conformes au traité et après que l'accord de la Commission a été préalablement recherché (JO C 154, p. 5).

9. Le 19 décembre 1978, le Conseil a adopté des mesures intérimaires applicables jusqu'à la fin du mois de mars 1979.

10. Le 1er janvier 1979 expirait le délai transitoire prévu par l'article 102 de l'acte d'adhésion de 1972. A partir de cette date, la compétence pour prendre les mesures destinées à la conservation des ressources maritimes devait appartenir pleinement et définitivement à la Communauté. Faute d'avoir pu se mettre d'accord sur les propositions de la Commission, le Conseil a été amené à arrêter de nouvelles mesures intérimaires au cours de l'année 1979 et en mars 1980.

11. Le 30 mai 1980, le Conseil a adopté une déclaration concernant la politique commune (JO C 158, p. 2), dans laquelle il s'est engagé à adopter une politique globale commune de la pêche au plus tard le 1er janvier 1981. Dans le respect des traités et en conformité avec la résolution du 3 novembre 1976 (accord de La Haye), cette politique devait être basée, entre autres, sur les mesures communautaires rationnelles et non discriminatoires de gestion des ressources et de conservation et de reconstitution des stocks et une distribution équitable des captures.

La décision 80/601 du Conseil, du 16 juin 1980 (JO L 160, p. 48), a fait référence à cette déclaration et a adopté de nouvelles mesures intérimaires applicables jusqu'au 31 juillet 1980.

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), a prévu les mesures intérimaires suivantes, applicables jusqu'au 20 décembre 1980:

« 1) 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 et dans les propositions de la Commission du 12 septembre et du 24 octobre 1980, et informent la Commission

conformément au règlement n° 753/80. Les captures effectuées au cours de la période intérimaire seront déduites des quotas que le Conseil fixera en définitive pour 1980.

2) En ce qui concerne les mesures techniques de conservation et de contrôle des ressources de pêche concernant les zones géographiques non couvertes par le règlement n° 2527/80 du Conseil, les États membres appliquent les mêmes mesures que celles qu'ils appliquaient au 3 novembre 1976, ainsi que d'autres mesures prises conformément aux procédures et aux critères de l'annexe VI de la résolution du Conseil du 3 novembre 1976. »

Lors de sa session du 15 au 17 décembre 1980, le Conseil a 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 totaux admissibles des captures (« TAC ») soumis, pour 1981, par la Commission au Conseil dans ses propositions des 18 novembre et 16 décembre 1980.

12. La Communauté avait, dans le domaine de la conservation des ressources, également à tenir compte de ses engagements internationaux.

13. En 1981, la Commission a modifié successivement ses propositions de TAC et a 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 (JO C 224, p. 2);

— une modification de la proposition de règlement du Conseil fixant les conditions régissant l'exercice de la pêche du total des captures permises pour 1981 (JO C 224, p. 10), proposition de règlement présentée au Conseil le 6 mars 1981 (JO C 224, p. 7);

— 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 stocks de poisson évoluant dans la zone de pêche de la Communauté (JO C 224, p. 11).

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'accords 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 des propositions de la Commission. 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.

Il résulte du procès-verbal de la réunion du Conseil du 27 juillet 1981 (PV/Cons. 37 Pêche 197, 8682/81, p. 8 et 9) que la déclaration de la Commission a été contestée par le service juridique du Conseil et par 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.

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. La Commission a souligné que sa position était dictée par la nécessité d'un contrôle de l'activité de la pêche pendant la période intérimaire; 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.

14. Le 17 septembre 1981, le gouvernement des Pays-Bas, en modifiant sa décision de 1980 portant réglementation provisoire de la limitation du volume des prises d'autres espèces de poisson de mer que la sole et la plie, a interdit la capture de maquereaux dans les zones III et IV et, sous certaines conditions, limité la capture à 22 000 tonnes dans les zones VI, VII et VIII. La Commission a approuvé cette mesure nationale de conservation.

15. A compter du 1er janvier 1982 jusqu'au 31 mars 1982, les activités de pêche exercées dans les eaux communautaires furent de nouveau régies par une décision intérimaire du Conseil, la décision 81/1052, du 29 décembre 1981 (JO L 379, p. 52), prescrivant aux États membres de tenir compte des TAC proposés par la Commission le 24 juillet 1981. Par la suite, le Conseil a adopté, pour 1982, d'autres mesures provisoires.

16. Le 25 janvier 1983, le Conseil a adopté le règlement n° 170/83, du 25 janvier 1983, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1). L'article 3 de ce règlement prévoit la fixation des TAC et l'article 4 la répartition de la part disponible des TAC entre États membres. C'est en application de ce règlement que le Conseil a fixé, par la suite, les TAC et les quotas nécessaires. Cependant, il n'en a pas fixé pour l'année 1981.

17. Par lettre du 13 décembre 1983, la Commission a informé le gouvernement des Pays-Bas que les dépenses de 16 688 198 HFL, effectuées par les Pays-Bas en 1981 pour des restitutions à l'exportation de maquereaux surgelés, ne remplissaient pas les conditions de financement par le FEOGA, parce qu'elles n'avaient pas été opérées conformément au droit communautaire. La Commission a invité, à la fin de sa lettre, le gouvernement des Pays-Bas à confirmer l'exactitude de son assertion relativement au montant des restitutions.

18. Le 29 mai 1984, la Commission a informé le gouvernement des Pays-Bas que des mesures d'intervention au montant de 1 963 259,79 HFL, qui avaient été mises en œuvre aux Pays-Bas en 1981, ne pourraient pas non plus être financées.

19. Le gouvernement des Pays-Bas a répondu le 20 juin 1984 que les règles en matière de restitutions n'avaient pas été

enfreintes; que ni le règlement n° 100/76 ni le règlement n° 3796/81 ne contenaient des restrictions relatives au paiement des restitutions; qu'en ce qui concerne les mesures d'intervention, l'article 26 du règlement n° 3796/81 n'était applicable qu'à partir du 1er juin 1982 et que le règlement n° 100/76 ne comportait pas cette limitation. Le gouvernement des Pays-Bas a signalé, en outre, un certain nombre d'inexactitudes matérielles.

20. Par sa décision 85/464, 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 Commission a refusé de financer des restitutions à l'exportation dans le secteur de la pêche pour un montant de 16 691 422,52 HFL et des interventions dans le secteur de la pêche pour un montant de 1 963 259,79 HFL.

21. La Commission a porté cette décision à la connaissance du royaume des Pays-Bas par lettre du 5 septembre 1985.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. Le recours du royaume des Pays-Bas a été enregistré au greffe de la Cour le 6 novembre 1985.

2. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

3. Le *royaume des Pays-Bas*, partie requérante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision 85/464 de la Commission des Communautés européennes, du 28 août 1985, dans la mesure où celle-ci tend à ce que les comptes présentés par le royaume des Pays-Bas pour l'exercice financier 1981, concernant les restitutions à l'exportation dans le secteur de la pêche, pour un montant de 16 691 422,52 HFL, ainsi que concernant les interventions dans le secteur de la pêche, d'un montant de 1 963 259,79 HFL, ne soient pas reconnus au titre du financement communautaire.

4. La *Commission*, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner le requérant aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Le recours du royaume des Pays-Bas, formé sur la base de l'article 173 du traité CEE, est fondé sur la violation de règles de droit prises pour l'application du traité. Le requérant considère que la Commission donne une interprétation inexacte des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 et, corrélativement, des règlements nos 100/76, 110/76 et 2730/79.

A l'appui de son recours, le royaume des Pays-Bas développe des arguments principaux relatifs aux restitutions et interventions et à l'action de la Commission, pour lesquels il estime que la thèse de la Commission relative aux quotas ne peut être suivie, et des arguments subsidiaires, pour lesquels il estime que cette thèse ne peut être suivie qu'en partie pour 1981 et tenant notamment à la date de l'intervention des propositions de la Commission.

A — *Arguments principaux*

1) Le *royaume des Pays-Bas* fait valoir qu'il n'existait pas, en 1981, de politique commune de la pêche telle qu'elle existe actuellement; que, plus particulièrement, il n'existait pas de réelle politique commune en matière de conservation. Il admet, toutefois, que, dans les circonstances données, la Commission avait le pouvoir d'exiger des

États qu'ils prennent des mesures de conservation conformément à ses propositions.

a) *Restitutions et interventions*

Le requérant conteste cependant que les mesures de conservation et la politique de marché doivent être mises sur la même ligne. Il s'agirait de réglementations dont les buts différeraient totalement; la conservation se fonderait sur des considérations d'ordre biologique, absolument distinctes de la politique de marché. Selon le requérant, les dépenses faites conformément aux règles de politique du marché devraient être prises en considération pour le financement communautaire.

Le requérant fait valoir que ni l'article 23 du règlement n° 100/76 applicable ni l'article 25 du règlement n° 3796/81 ultérieur ne contiennent de restrictions relatives à la possibilité de financer des restitutions à l'exportation, contrairement à l'article 26 du règlement n° 3796/81, qui comporte une telle restriction en ce qui concerne les interventions à partir de l'année 1982. Le règlement n° 2730/79 ne contiendrait pas non plus de conditions imposant que le poisson à exporter ait été capturé dans les limites du quota autorisé. Selon le requérant, une telle condition additionnelle ne pourrait être posée par la Commission en l'absence de plus amples dispositions prises par le législateur communautaire.

En soutenant que la situation serait uniquement régie par les articles 2 et 3 du règlement n° 729/70, la Commission ignorerait le règlement n° 100/76, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche, et le fait que celui-ci ne comporte pas de restrictions de financement. Cela conduirait également à une situation extrêmement incertaine; en effet, pour refuser le financement communautaire, il suffirait de soutenir qu'une règle quelconque du droit communautaire ait été violée, cela indépendamment des dispositions spécifiques concernées.

Suivant le requérant, une référence à l'arrêt du 7 février 1979 (Pays-Bas/Commission, 11/76, Rec. p. 245) ne serait pas concluante en l'espèce, l'organisation commune du marché dans le secteur de la pêche ne contenant pas de restrictions du genre de celles dont ferait état la Commission. La jurisprudence citée ne prouverait nullement qu'en cas de contrariété avec le droit communautaire le paiement ne pourrait pas être effectué. Tel ne serait le cas que si la violation du traité perturberait effectivement le fonctionnement correct de l'organisation du marché, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Le requérant estime qu'une référence aux arrêts du 7 février 1979 (France/Commission, 15 et 16/76, Rec. p. 321) et du 27 février 1985 (Italie/Commission, 56/83, Rec. p. 703) paraît peu pertinente, étant donné que ces affaires concerneraient une aide nationale complémentaire, incompatible avec le droit communautaire.

Le requérant observe que les quotas auraient été instaurés en vue de la conservation des stocks et ne pourraient servir de base pour des rapports de concurrence. Du reste, il n'y aurait pas eu, en l'espèce, distorsion du jeu de la concurrence. En 1981, aucun État membre n'aurait interrompu la pêche aux maquereaux et il ne serait pas exact que des avantages économiques auraient été accordés dans certains États et non dans d'autres.

Le requérant affirme que toute demande de restitution remplissant les conditions prévues aurait dû déboucher sur une réponse favorable, le demandeur pouvant agir en justice pour obtenir la restitution et qu'il n'aurait pas été à même de veiller à ce que le poisson pêché au-delà des quotas ne fût pris en considération. La condition du respect du quota posée par la Commission aurait dû, d'une manière ou d'une autre, faire l'objet d'un contrôle effectif. Or, les réglementations communautaires n'auraient pas prévu

un pareil système de contrôle et les États eux-mêmes n'auraient pu imposer des conditions supplémentaires à l'octroi de restitutions. Le requérant observe que les conditions de poissons se trouvant en libre pratique et de poissons de bonne qualité marchande seraient des conditions pouvant parfaitement être contrôlées par l'organisme de paiement, contrairement à la condition de la limite du quota, qui impliquerait la nécessité de déterminer de quel État il s'agirait en réalité. Cela serait pratiquement impossible. La suggestion de la saisie-confiscation aurait été également difficile à appliquer en pratique.

La situation serait analogue en ce qui concerne les interventions. Ici encore, le règlement n° 100/76 n'aurait contenu aucune restriction relative au financement des mesures d'intervention. L'adoption de la limite prévue par l'article 26 du règlement n° 3796/81 à partir de 1982 ne ferait que souligner qu'une semblable limitation n'existait pas en 1981 et que les mesures d'intervention dans le secteur de la pêche étaient inconditionnellement susceptibles d'un financement communautaire. On ne verrait pas pourquoi ce texte concernerait uniquement les relations internes.

b) *Action de la Commission*

Le royaume des Pays-Bas considère que la Commission elle-même n'a pas utilisé tous les moyens à sa disposition pour prévenir le dépassement des quotas.

La Commission aurait, sur la base des déclarations mensuelles, pu prévoir cette évolution et introduire des règles pour la prévenir, en diminuant ou en supprimant la restitution, ainsi qu'elle l'aurait fait en 1984, et il serait injuste d'imputer, lors de la liquidation des comptes du FEOGA, soit trois ou quatre ans plus tard, l'entière responsabilité des dépassements de quotas aux États membres qui n'auraient pas été en mesure d'adapter à temps leur comportement. Le comportement de la Commission serait difficilement compatible avec les observations faites en 1985 par le Parlement européen sur les comptes du FEOGA et demandant à la Commission d'évoquer les problèmes à mesure qu'ils se posent, de sorte que les États puissent éventuellement corriger les erreurs avant qu'elles n'entraînent des conséquences graves.

Il résulterait également des réponses données en 1983 par la Commission à la Cour des comptes européenne que la Commission n'aurait arrêté sa position qu'à un stade tardif et ce serait seulement par la lettre de la Commission du 13 décembre 1983 que le requérant aurait pu connaître la façon de voir de la Commission; un renvoi par la Commission à sa déclaration du 27 juillet 1981, où elle a fait savoir qu'elle utiliserait tous les moyens en son pouvoir pour assurer le respect de ses propositions, serait inexact.

Le requérant ajoute que la Commission aurait également pu engager contre le royaume des Pays-Bas la procédure en manquement prévue par l'article 169 du traité, si elle avait été d'avis qu'il y avait eu violation du traité. Elle ne l'aurait pas fait et il ne conviendrait pas d'attacher des conséquences financières à cette prétendue violation du droit communautaire plusieurs années après les dépenses. En agissant de la sorte, la Commission priverait également un État membre des garanties procédurales de l'article 169 du traité. Il ne serait pas déterminant de rejeter l'argument précité par un renvoi à l'arrêt du 7 février 1979 (15 et 16/76, précité). Dans cet arrêt, la Cour aurait dit seulement que la procédure en

manquement et celle d'apurement des comptes seraient indépendantes l'une de l'autre, étant donné qu'elles poursuivraient des buts différents et seraient régies par des règles différentes.

Le requérant objecte encore qu'il faudrait déduire de la façon d'agir de la Commission que ce serait selon son bon vouloir que la Commission pourrait attacher ou non à toute violation du droit communautaire, qui aurait été commise à son avis, la sanction financière prévue par le règlement n° 729/70, qui n'offrirait cependant la possibilité de refuser le financement communautaire qu'en cas de manquement aux prescriptions financières communautaires concernées.

Le requérant estime que la Commission a un certain pouvoir discrétionnaire pour définir la nature et la gravité d'une violation du traité. Cela serait clairement illustré par la procédure suivie lors de l'apurement des comptes, dans laquelle le rapport de synthèse s'accompagnerait de différents addenda exprimant des opinions différentes.

2) La *Commission* répond qu'elle estime utile, avant de réfuter les arguments de la partie requérante, d'exposer sa position concernant le caractère légalement contraignant de ses propositions relatives aux TAC et quotas, bien que cela ne soit pas contesté par le requérant, étant donné que le caractère contraignant de ses propositions serait une condition indispensable pour la validité de la décision attaquée.

La Commission expose que, dans sa déclaration du 27 juillet 1981, elle s'est expressément référée à la jurisprudence de la Cour. Elle aurait visé, ce faisant, non seulement l'arrêt du 5 mai 1981 (Commission/Royaume-Uni, 804/79, Rec. p. 1045), mais également l'arrêt du 10 juillet 1980 (Commission/Royaume-Uni, 32/79, Rec. p. 2403), ainsi qu'elle l'aurait fait dans son rapport de synthèse.

— Dans son arrêt du 10 juillet 1980 (32/79, précité), la Cour aurait précisé les obligations des États membres en déclarant, au point 25, que « tant l'article 102 de l'acte d'adhésion que le règlement n° 101/76 du Conseil, et spécialement son article 4, de même que l'annexe VI de la résolution de La Haye et la déclaration du Conseil du 31 janvier 1978, tablent sur la double présupposition que des mesures doivent être prises pour répondre aux besoins de conservation établis et que, si ces mesures ne peuvent pas être instituées en temps utile sur une base communautaire, les États membres ont non seulement le droit, mais également l'obligation d'agir dans l'intérêt de la Communauté ».

— Dans son arrêt du 5 mai 1981 (804/79, précité), la Cour aurait déclaré que la carence du Conseil n'aurait pu, en aucun cas, restituer aux États membres la compétence et la liberté d'agir unilatéralement en ce domaine (point 20) et que les mesures de conservation devraient être définies à l'aide de tous les éléments de droit disponibles, même s'ils sont fragmentaires, et en faisant appel aux principes de structure qui sont à la base de la Communauté; que ces principes exigeraient que la Communauté soit maintenue, dans toutes les circonstances, en état de répondre à ses responsabilités, dans le respect des équilibres essentiels voulus par le traité (point 23). La Cour aurait, au point 25 de son arrêt, fait référence aux propositions de la Commission quant aux mesures

intérimaires adoptées par le Conseil et mentionné, à plusieurs reprises, aux points 27, 28, 30 à 32, le rôle de la Commission lors de la fixation, par les États membres, de mesures de conservation et, au point 31, l'obligation, pour les États membres, dans la situation donnée, de consulter la Commission de manière circonstanciée et de rechercher de bonne foi son approbation, et leur 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.

Au regard de cette jurisprudence, la Commission s'estime justifiée d'avoir, en 1981, en se référant aux articles 5 et 155 du traité CEE, fait savoir aux États membres qu'elle considérait ses propositions comme contraignantes pour eux dans les circonstances données. Le Conseil aurait constamment souligné que les ressources biologiques de la mer seraient considérablement menacées par des activités de pêche illimitées et les propositions de la Commission pour 1981 auraient tenu compte des avis scientifiques des organisations internationales et des avis du comité scientifique de la pêche institué par la Commission, ces propositions tenant, par ailleurs, compte des obligations internationales de la Communauté. Il serait logique que, dans sa déclaration du 27 juillet 1981, la Commission eût considéré ses propositions comme légalement contraignantes et demandé purement et simplement aux États de les mettre en œuvre. Inviter d'abord les États à consulter la Commission sur leurs mesures de conservation envisagées et leur communiquer ensuite ses objections, réserves ou conditions auraient été, de la part de la Commission, de la mauvaise gestion. Cela aurait retardé davantage, et sans utilité, l'instauration des mesures de conservation nécessaires, étant donné que les États pouvaient savoir que la Commission n'approuverait que les mesures correspondant à ses propositions, et n'aurait d'ailleurs eu que peu d'effet à l'égard d'États membres négligeant de prendre les mesures nécessaires. La Commission rappelle que le Conseil lui-même, dans sa déclaration des 15 et 17 décembre 1980, aurait considéré que les États devraient tenir compte, dans l'exercice de leurs activités de pêche, des TAC proposés par la Commission pour 1981.

La Commission estime finalement que sa déclaration du 27 juillet 1981, dans laquelle elle considérait ses propositions comme légalement contraignantes, n'aurait eu d'autre portée que de rappeler et de concrétiser les obligations des États membres, qui auraient découlé, selon la jurisprudence, de la carence du Conseil.

a) *Restitutions et interventions*

La Commission répond que la distinction que ferait le requérant entre la politique de conservation et la politique des marchés serait artificielle et non pertinente en l'espèce. Ces deux politiques formeraient, avec la politique structurelle, la politique commune de la pêche, englobant, sur la base des articles 39 et 40 du traité CEE, toutes les activités économiques dans ce secteur, tant au niveau de la production qu'au niveau de la commercialisation. Les mesures de conservation seraient, certes, également basées sur des données biologiques, mais leur objectif serait lié à l'économie du secteur de la pêche. Les mesures de conservation communautaires relèveraient bien 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, lesquels détermineraient exclusivement la situation juridique.

Les articles 2 et 3, précités, auraient toujours été interprétés en ce sens que les dépenses devaient avoir été effectuées strictement en conformité avec la réglementation communautaire.

Selon la jurisprudence constante de la Cour, les dispositions des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 ne permettraient à la Commission de prendre en charge que les montants versés en conformité avec les règles établies dans les différents secteurs des produits agricoles. Ainsi que la Cour l'aurait décidé, notamment au point 9 de son arrêt du 7 février 1979 (11/76, précité), cette interprétation stricte s'imposerait en outre en raison de la finalité du règlement n° 729/70.

Suivant la Commission, la thèse du requérant, selon laquelle le règlement n° 729/70 ne permet le refus du financement communautaire que si les règles financières en vigueur concernant l'octroi des restitutions à l'exportation et de montants à l'intervention sont enfreintes, ne trouve aucun appui dans le texte du règlement et est contraire à la jurisprudence de la Cour. Tant dans l'arrêt du 7 février 1979 (15 et 16/76, précité) que dans celui du 27 février 1985 (56/83, précité), la Cour aurait examiné des violations du traité qui se situaient en dehors du terrain des règles financières concernant le paiement des montants pour lesquels le financement avait été demandé. Il ressortirait des deux arrêts que la Cour admettrait le principe que tout acte d'un État membre qui serait incompatible avec le droit communautaire pourrait donner lieu au refus du financement communautaire, à condition que cet acte ait entraîné des dépenses pour le FEOGA. Dans l'arrêt du 7 février 1979 (15 et 16/76, précité), la Cour aurait encore rappelé, au point 28, que la Commission ne jouirait d'aucun pouvoir discrétionnaire en matière d'apurement des comptes et souligné, au point 31, que des mesures supplémentaires nationales risqueraient de compromettre l'égalité de traitement et de fausser ainsi les conditions de concurrence entre États membres.

Selon la Commission, il est incontestable qu'un État membre, en permettant à ses pêcheurs de dépasser les quotas, leur procure un avantage non négligeable et que la distorsion de la concurrence qui en résulte serait encore aggravée si de tels dépassements entraînaient, en outre, des dépenses supplémentaires à charge du FEOGA. L'argument qu'en 1981 aucun État n'aurait arrêté la pêche aux maquereaux, qu'il n'y aurait donc pas eu de distorsion de concurrence, ne serait pas pertinent, car, selon le même raisonnement, des aides nationales interdites par l'article 92 du traité CEE ne le seraient plus du moment que tous les États en accorderaient.

La Commission souligne qu'il ne s'agit pas tant de savoir si l'infraction au traité a perturbé le bon fonctionnement de l'organisation commune de marché, mais si elle a entraîné des dépenses inutiles et injustifiées, sous la forme de restitutions et de dépenses d'intervention. Il serait arbitraire et injuste de tenir, lors de l'apurement des comptes, uniquement compte des conséquences entraînées par des infractions aux dispositions du règlement n° 100/76 et d'ignorer les violations des autres dispositions de la politique commune de la pêche.

La Commission estime qu'un État qui permet ou, du moins, n'empêche pas que ses pêcheurs dépassent les quotas attribués viole les obligations communautaires qui découlent pour lui de la politique commune dans le secteur de la pêche, telle que celle-ci a été mise en place en vue de la réalisation des objectifs de l'article 39 du traité CEE,

conformément aux articles 40 et 43 du même traité.

La Commission conteste que son point de vue aboutirait à une grande incertitude juridique, avec des conséquences financières importantes et injustes pour les États. Selon la Commission, il ne saurait être question d'incertitude juridique, du moins au regard du droit communautaire. Chaque État aurait su qu'il devait organiser convenablement la gestion des quotas et l'obligation de faire respecter les quotas aurait été totalement distincte des conséquences éventuelles du manquement de cette obligation pour l'apurement des comptes. Une référence aux observations du Parlement européen serait sans pertinence pour la même raison.

Le fait qu'un dépassement de quota pourrait aboutir à une réduction du montant à financer par le FEOGA n'aurait pu être une surprise complète pour les États, en raison de la pratique de la Commission, soutenue en cela par la Cour, de tenir compte, dans le cadre du FEOGA, non seulement de l'application correcte des dispositions dites financières concernant le paiement des restitutions et des montants d'intervention, mais également des autres violations possibles du traité. Il aurait donc incombé aux États de limiter au maximum le préjudice financier découlant pour eux du dépassement du quota. La seule incertitude sur laquelle le requérant aurait pu se fonder serait matérielle, à savoir la question de savoir si la Commission allait, oui ou non, effectuer effectivement une réduction à la suite des dépassements de quotas; cette incertitude n'aurait cependant en rien dégagé le requérant de ses obligations.

Suivant la Commission, la non-éligibilité au financement de dépenses pour des quantités de poisson pêchées au-delà d'un quota découlerait des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70 et l'absence, en 1981, de règles spéciales concernant les conséquences du dépassement des quotas pour le financement communautaire n'aurait aucune importance; il serait superflu et inhabituel de prévoir des dispositions particulières concernant les conséquences pour le FEOGA de telles infractions « externes ».

En ce qui concerne l'article 26, paragraphe 2, du règlement n° 3796/81, la Commission expose, d'abord, que cette disposition ne concerne pas l'espèce, étant donné qu'elle n'est entrée en vigueur qu'en 1982. Elle soutient ensuite que, même si cette disposition avait la signification avancée par le requérant, cela constituerait une modification non rétroactive de la situation juridique précédente. Mais la Commission conteste que l'article 26 aurait la signification avancée. Le but de cette disposition semblerait être surtout de préciser que les États membres devraient refuser à leurs pêcheurs ou organisations de producteurs toute compensation au titre d'interventions pour les poissons capturés hors quota; elle semblerait donc concerner avant tout les relations juridiques entre États et leurs pêcheurs et organisations de producteurs. Cela pourrait également expliquer pourquoi cette disposition traiterait uniquement d'interventions et non pas de restitutions. Tout cela ne signifierait cependant nullement que, sans la disposition de l'article 26, les États n'auraient pas le droit de refuser le financement pour des mesures d'intervention concernant du poisson manifestement pris en dépassement du quota. Il serait improbable qu'un État puisse être tenu, en vertu de dispositions communautaires concernant le régime des restitutions, de payer des restitutions pour du poisson pêché en infraction à une interdiction de capture.

Suivant la Commission, l'affirmation du requérant que, lorsque l'exportateur aurait un droit à une restitution, cette restitution devrait être inconditionnellement prise en considération pour le financement communautaire se baserait sur la conception

erronée que le règlement n° 729/70 viserait uniquement les règles financières. L'application correcte des règles financières ou techniques constituerait une condition nécessaire, mais non suffisante, pour l'octroi du financement communautaire. Lorsque l'État membre aurait enfreint d'autres dispositions communautaires et aurait ainsi causé des dépenses supplémentaires, il perdrait son droit au financement communautaire, indépendamment du fait qu'il ait ou non un recours vis-à-vis des bénéficiaires des restitutions ou interventions. L'apurement des comptes se ferait dans le cadre des relations entre les États membres et la Communauté, et l'élément décisif pour l'octroi du financement communautaire serait exclusivement la question de savoir si l'État avait respecté ses obligations communautaires.

La Commission ne méconnaît pas qu'en raison de la liberté des échanges intracommunautaires il n'est pas toujours possible de déterminer avec certitude si les produits déclarés en vue de l'octroi de restitutions proviennent des quantités prises dans l'État membre concerné en dépassement du quota en vigueur pour cet État. Elle soutient, cependant, qu'elle a tenu compte de cette situation dans sa méthode de calcul et qu'elle a invité les États à compléter ses chiffres au cours de la procédure de concertation. Le requérant n'aurait pas fait usage de cette possibilité et aurait donc, en fait, admis les chiffres de la Commission.

b) *Action de la Commission*

Quant aux reproches énoncés sous la rubrique « Action de la Commission », la Commission répète que chaque État est lui-même responsable du respect effectif et efficace du quota qui lui est alloué, et est également le mieux à même d'y veiller. L'argument que la Commission aurait connu, par le biais des déclarations mensuelles, l'évolution des restitutions, serait erroné; ces déclarations ne contiendraient que des chiffres globaux, sans précision sur la période où le poisson a été exporté ni sur la zone du TAC et du quota, ni sur la période où le poisson concerné a été capturé. De plus, le véritable contrôle de l'exactitude des chiffres ne pourrait et ne devrait se faire que lors de l'apurement des comptes. Ce n'est donc qu'à partir de ce moment que la Commission aurait pu déterminer les conséquences financières précises des dépassements des quotas.

La Commission rappelle les dispositions relatives à la procédure d'apurement des comptes afin d'écarter tout malentendu en ce qui concerne la répartition de la charge de la preuve. Il ressortirait, en premier lieu, des dispositions des règlements n^{os} 729/70 et 1723/72 que l'État membre devrait, en principe, prouver le bien-fondé de ses dépenses, ainsi que cela aurait été reconnu par la Cour, notamment dans les arrêts du 7 février 1979 (15 et 16/76, précité) et du 12 juillet 1984 (Luxembourg/Commission, 49/83, Rec. p. 2931). Il en résulterait, en second lieu, qu'il suffirait à la Commission de démontrer, pour que le montant des dépenses déclarées par un État membre ne fût admis au financement, qu'il ne serait pas conforme, du moins en partie, au droit communautaire. Dans le cas d'espèce, la Commission estime qu'elle doit démontrer que l'infraction au traité peut avoir entraîné des dépenses qui n'auraient pas eu lieu dans le cas contraire, sans avoir à démontrer l'importance de ces dépenses supplémentaires. Il est clair pour la Commission que l'exportation ou les interventions sur le marché n'auraient pu avoir lieu pour lesdites quantités de poisson, puisqu'elles n'auraient pas été disponibles si les quotas n'avaient pas été dépassés.

En troisième lieu, l'apurement des comptes se ferait sur la base des documents que

l'État membre soumettrait à la Commission avant qu'elle ne prenne une décision. La validité de cette décision ne pourrait donc être appréciée que sur la base des données dont aurait disposé la Commission au moment de la prise de décision.

Afin d'assurer une protection juridique maximale, la Commission précise qu'elle a encore étendu la procédure prévue par un dialogue élargi; cette procédure de dialogue aurait également été suivie jusqu'au bout avec les autorités néerlandaises.

La Commission estime toutefois que le requérant méconnaîtrait la nature de la concertation établie en soutenant que la Commission aurait une certaine compétence discrétionnaire dans la détermination de la nature et de l'importance d'une violation du traité. Cette concertation pourrait aboutir à la révision, par la Commission, de ses conclusions initiales, mais à la lumière des précisions et des informations supplémentaires fournies par l'État membre.

Selon la Commission, le reproche de ne pas avoir introduit contre les Pays-Bas la procédure d'infraction prévue à l'article 169 du traité serait dépourvu de fondement au regard des points 22 à 28 de l'arrêt de la Cour du 7 février 1979 (15 et 16/76, précité). Il serait normal de traiter les conséquences des infractions au traité dont il s'agit dans le cadre de l'application des articles 2 et 3 du règlement n° 729/70.

La Commission souligne qu'elle aurait clairement fait savoir, par sa déclaration du 27 juillet 1981, 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 considérerait, dans la situation donnée, comme légalement contraignantes vis-à-vis d'eux.

B — *Arguments subsidiaires*

1. A titre subsidiaire, le *royaume des Pays-Bas* fait valoir que le point de vue de la Commission ne pourrait valoir que partiellement pour 1981. Par sa déclaration du 27 juillet 1981, la Commission n'aurait entendu rendre ses propositions contraignantes qu'à titre temporaire dans l'attente d'une décision ultérieure du Conseil. L'intention de la Commission n'aurait pu avoir été de remplacer la décision du Conseil, qui aurait pu, en effet, prendre encore une décision plus tard dans l'année en tenant compte alors des desiderata spécifiques des États. Par ailleurs, la Commission aurait approuvé aussi bien la réglementation néerlandaise provisoire du début de 1981 que l'amendement du mois de septembre 1981.

Le requérant soutient que, jusqu'au moment de la déclaration du 27 juillet 1981, il n'aurait été soumis à aucune limitation de captures autre que sa limitation nationale, qui, logiquement, n'aurait établi aucun lien entre les règles limitant les captures et les restitutions à l'exportation. A supposer que l'existence d'un tel lien dût être admise, il ne serait applicable qu'après le 27 juillet 1981 et toutes les restitutions octroyées jusqu'à cette date l'auraient été à juste titre.

Le requérant observe ensuite qu'il ne serait pas juste que la Commission eût mis totalement en parallèle le montant des restitutions payées en 1981 et la quantité de poisson pêchée au cours de la même année. On pourrait supposer qu'au début de 1981 des restitutions avaient été payées pour des exportations de 1980; qu'en outre des restitutions auraient été payées pour du poisson pêché antérieurement et stocké à l'état de poisson surgelé. La Commission n'aurait pas davantage tenu compte des quantités provenant de zones non soumises à des quotas et qui auraient été assez importantes en 1981.

Des corrections devraient donc être apportées à la décision de la Commission.

Le requérant se demande enfin, d'une manière générale, si la conception de la Commission, faisant subir des sanctions financières à l'État concerné, pour employer un terme utilisé par la Cour des comptes européenne, tient compte des circonstances particulières régnant dans le secteur de la pêche. Les problèmes qui se poseraient à l'égard des limitations de captures et de leur contrôle ne permettraient pas de considérer de telles limitations de captures simplement comme des obligations précises de résultat, dont l'État membre pourrait être tenu de s'acquitter intégralement. Cela serait d'autant plus vrai qu'il s'agirait dans le présent cas d'une période pendant laquelle aucune expérience suffisante n'aurait encore été acquise ni par la Commission ni par les États membres.

2. La *Commission* répond que le lien entre les mesures limitant les captures et le financement communautaire des restitutions n'aurait pas été réalisé par sa déclaration du 27 juillet 1981, mais par l'article 2 du règlement n° 729/70.

Suivant la Commission, l'obligation des États membres de prendre eux-mêmes, en cas d'inaction du Conseil, les mesures de conservation nécessaires et, ce faisant, de tenir compte des objections, réserves ou conditions de la Commission découle des articles 5 et 155 du traité. Vue à la lumière de la jurisprudence de la Cour, l'obligation communautaire d'appliquer les mesures de conservation nécessaires et approuvées par la Commission aurait donc valu pour les États pendant toute l'année 1981.

La Commission considère qu'il aurait incombé au requérant d'étayer ses affirmations, en ce qui concerne les quantités déjà pêchées en 1980, au cours de la procédure de concertation au moyen de chiffres, comme d'autres États l'auraient fait, et la Commission aurait pu adapter ses calculs. La Commission ne conteste pas qu'elle aurait dû tenir compte des arrivages provenant de zones non soumises à quota si le requérant lui avait fourni les données nécessaires au cours de la procédure de concertation.

En l'absence de contestations motivées sur les chiffres présentés avant la décision d'apurement, la Commission estime que ses calculs concernant les dépenses supplémentaires dues aux différents dépassements de quotas devraient être considérés comme admis en fait et que toute preuve contraire devrait être irrecevable.

La Commission considère finalement que des limitations de captures obligeraient effectivement les États à prendre les mesures d'application et de contrôle nécessaires pour garantir que le résultat voulu soit atteint et que le royaume des Pays-Bas appliquerait déjà depuis bon nombre d'années des limitations similaires de captures, notamment en exécution des obligations dans le cadre d'organisations internationales de pêche; on ne pourrait donc parler d'un manque d'expérience suffisante de sa part.

F. Schockweiler
Juge rapporteur