2) Le Royaume-Uni est condamné aux dépens de l'instance, y compris les dépens des parties intervenantes.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 10 juillet 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 21 MAI 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le recours en manquement d'État, sur lequel nous nous prononçons aujourd'hui, a pour objet plusieurs mesures unilatérales en matière de pêche prises par le gouvernement du Royaume-Uni. Avant d'exposer le détail de ces mesures, peut-être est-il bon que nous rappelions une nouvelle fois brièvement les dispositions communautaires relatives aux produits de la pêche, dont la portée a déjà été précisée en partie par la Cour dans les affaires 3, 4 et 6/76 (Cornelis Kramer et autres, arrêt du 14. 7. 1976, Recueil 1976, p. 1279), 61/77 (Commission/ Irlande, arrêt du 16. 2. 1978, Recueil 1978, p. 417), 185 à 204/78 (Procédures pénales/J. van Dam en Zonen et autres, arrêt du 3. 7. 1979, Recueil 1979, p. 2345) et 141/78 (République française/ Royaume-Uni, arrêt du 4. 10. 1979).

La compétence de la Communauté pour arrêter un régime commun de conservation et de gestion des stocks de poissons repose sur les articles 3, et 38 et suivants, annexe II comprise, du traité CEE.

L'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, qui est joint au traité d'adhésion du 22 janvier 1972, contient aux articles 98 à 103 des dispositions complémentaires concernant les produits de la pêche. En particulier l'article 102 de l'acte d'adhésion prévoit qu'au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, le Conseil,

1 — Traduit de l'allemand.

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.

Le 19 janvier 1976, le Conseil a arrêté le règlement n° 100/76, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (JO n° L 20 du 28. 1. 1976, p. 1) et le règlement n° 101/76, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO n° L 20 du 28. 1. 1976, p. 19), qui ont remplacé les règlements correspondants n° 2142/70 (JO n° L 236 du 27. 10. 1970, p. 5) et n° 2141/70 (JO n° L 236 du 27. 10. 1970, p. 1).

Les dispositions du règlement n° 101/76 qui sont applicables en l'espèce sont libellées comme suit:

«Article 1

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 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 dans ce secteur.

Article 2

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

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

2. Ils communiquent aux autres États membres et à la Commission les dispositions d'ordre législatif, réglementaire et administratif, existant dans le domaine visé au paragraphe 1, premier alinéa, ainsi que celles découlant de l'application des dispositions visées au deuxième alinéa dudit paragraphe.

3. (...)

Article 3

Les États membres notifient aux autres États membres et à la Commission les modifications qu'ils envisagent d'apporter au régime de pêche défini en application des dispositions prévues à l'article 2.

Article 4

Lorsque l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes des États membres visées à l'article 2 expose certaines ressources aux risques 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.»

En rapport avec l'extension des zones de pêche en mer du Nord et dans l'Atlantique Nord à 200 milles à partir du 1er janvier 1977, le Conseil a ensuite marqué son accord à La Haye, les 30 octobre 1976 et 3 novembre 1976, sur une déclaration de la Commission qui constitue l'annexe VI à la résolution de La Haye et qui se lit comme suit:

«Dans l'attente de la mise en application des mesures communautaires en matière de conservation des ressources naturelles actuellement en cours d'élaboration, les États membres ne prendront pas de mesures unilatérales de conservation des ressources.

Toutefois, 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 recherchera l'approbation de la Commission qui devra être consultée à tous les stades de ces procédures.

De telles mesures éventuelles ne préjugent pas des orientations qui seront adoptées pour la mise en œuvre des dispositions de caractère communautaire en matière de conservation des ressources.»

Puis, le 18 février 1977, le Conseil a adopté le règlement n° 350/77, définissant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO n° L 48 du 19. 2. 1977, p. 28), lequel est resté en vigueur jusqu'à la fin de 1977.

Après l'échec des négociations au sein du Conseil au sujet d'un nouveau régime intracommunautaire de conservation et de gestion des stocks de poissons, le Conseil a marqué son accord, lors de sa session des 30 et 31 janvier 1978, sur une déclaration de la Commission reprise dans le communiqué suivant:

«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.»

C'est dans ce contexte que les diverses mesures en matière de pêche adoptées par le gouvernement du Royaume-Uni doivent être analysées.

Le premier grief de la Commission concerne une limitation de la pêche du hareng dans ce qu'il est convenu d'appeler la zone de pêche de Mourne. Cette zone est située à l'intérieur de la division VII a) de la mer d'Irlande, telle qu'elle a été définie par le Conseil international pour l'exploration de la mer, et elle s'étend jusqu'à 12 milles à partir de la ligne de base le long de la côte est de l'Irlande du Nord et de l'Irlande entre 53° et 55° de latitude nord. Dans cette zone, la pêche était pratiquée en commun en ce sens que les pêcheurs irlandais pouvaient pêcher dans les eaux britanniques et inversement.

L'article 3 du règlement n° 1672/77 du Conseil, du 25 juillet 1977, définissant des mesures intérimaires de conservation et de gestion de certains stocks de harengs (JO n° L 186 du 26. 7. 1977, p. 27), avait interdit la pêche directe du hareng dans la zone en question, entre 53° 20′ et 54° 40′ de latitude nord, pour le restant de l'année 1977. L'article 7 de ce règlement prévoyait que les États membres «prennent, dans la mesure du possible, toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions du présent règlement en ce qui concerne les eaux maritimes placées sous leur souveraineté ou leur juridiction et faisant l'objet de la réglementation communautaire de la pêche».

Ces dispositions ont été prorogées par le règlement n° 2899/77 (JO n° L 338 du 28. 12. 1977, p. 5) jusqu'au 31 janvier 1978.

D'autre part, la Commission a encore présenté au Conseil, à partir du 17 octobre 1977, une série d'autres propositions de règlement qui prévoyaient elles aussi, pour la zone en question, un quota de capture autorisé égal à zéro tonne, mais qui n'ont pas été acceptées par le Conseil (cf. COM 77/524 du 17. 10. 1977; COM 78/6 du 18. 4. 1978, JO n° C 144 du 19. 6. 1978, p. 1, et du 15. 6. 1978, JO n° C 167 du 12. 7. 1978, p. 1). L'article 3 de la dernière proposition de la Commission en la matière (COM 78/206, JO n° C 160 du 6. 7. 1978, p. 3) contient pour l'anné 1978 la même réglementation que celle prévue à article 3 du règlement n° 1672/77 pour l'année 1977.

Par lettre du 18 septembre 1978, le gouvernement du Royaume-Uni a recherché, conformément à l'annexe VI à la résolution de La Haye, l'approbation de la Commission pour des mesures de conservation dans la zone décrite. Les «Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No. 277)», qui ont été arrêtées le 18 septembre et qui sont entrées en vigueur le 20 septembre, ont totalement interdit la pêche du hareng dans la partie de la zone de pêche de Mourne située à l'intérieur des limites de pêche britanniques, entre 55° et 54° de latitude nord, pour le restant de 1978. La seule exception à cette interdiction concernait les bateaux d'une longueur inférieure à 35 pieds, lesquels étaient autorisés à pêcher, jusqu'au 27 octobre, une quantité maximale de 400 tonnes de hareng dans une bande côtière large d'un demi-mille, s'étendant entre 54° 10′ et 54° 00′ de latitude nord le long de la côte de County Down de l'Irlande du Nord. L'arrêté prévoyait en outre que la pêche serait fermée pour tous les bateaux avant le 27 octobre lorsque 400 tonnes de hareng auraient été amenées à quai par les petits bateaux. Après l'épuisement prématuré de ce quota de capture, le gouvernement du Royaume-Uni a révoqué le régime dérogatoire en question, par les «Herring (Restriction of Fishing) (Amendment) Regulations (Northern Ireland) 1978 (S.R. No. 286)», avec effet au 26 septembre 1978.

Le deuxième grief de la Commission concerne l'introduction d'un système de licences, une interdiction temporaire et l'introduction de quotas de capture pour les eaux entourant l'île de Man et pour celles situées entre l'île de Man et la côte ouest du Royaume-Uni, comprises dans la division VII a) telle que définie par le Conseil international pour l'exploration de la mer.

L'article 1 du règlement n° 1779/77 du Conseil, du 2 août 1977, définissant des mesures intérimaires de conservation et de gestion concernant la pêche du hareng dans la mer d'Irlande (JO n° L 196 du 3. 8. 1977, p. 4), qui a également été prorogé par le règlement n° 2899/77 jusqu'au 31 janvier 1978, interdisait la pêche directe du hareng dans cette zone, qu'il définissait avec précision, du 1er octobre au 19 novembre 1977. Pour les autres périodes de l'année 1977, l'article 2 du même règlement prévoyait des quotas de capture en faveur de la France, de l'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Le 8 août 1977, le gouvernement du Royaume-Uni a arrêté, avec effet au 12 août, le «Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977 (S.I. No. 1388)» et le «Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977 (S.I. No. 1389)». La première de ces mesures interdisait aux bateaux britanniques de pêcher le hareng dans la mer d'Irlande, tandis que le second

décret introduisait une interdiction de pêcher le hareng, dans diverses parties de la zone de pêche entourant l'île de Man, pour les bâtiments de pêche britanniques, pour ceux immatriculés sur l'île de Man et pour les bâtiments irlandais. Les pêcheurs irlandais étaient mentionnés parce qu'ils possèdent, à l'intérieur de la zone des 12 milles de l'île de Man, dans une zone au sud-ouest de cette île comprise entre 6 et 12 milles, des droits de pêche historiques reconnus dans la Convention de Londres sur la pêche de 1964. Chacune des deux mesures prévoyait l'octroi de licences de pêche par les ministères compétents britanniques ou par les autorités de l'île de Man.

Ces décrets ont été communiqués à la Commission par une lettre du 13 février 1978, en même temps qu'une série d'autres mesures, sans que soit expressément recherchée une approbation au sens de l'annexe VI à la résolution de La Haye.

C'est seulement le 17 août 1978 que le gouvernement britannique a demandé à la Commission d'approuver des mesures qui devaient entrer en vigueur, en accord avec le gouvernement de l'île de Man, le 21 août et qui étaient destinées à contrôler la pêche dans les eaux en question. L'intention était de limiter les quotas de capture pour les bateaux de pêche britanniques et pour ceux de l'île de Man à 8 100 tonnes au total, y compris les harengs capturés avant le 21 août. En outre, les décrets prévoyaient que la pêche par les bateaux du Royaume-Uni et par ceux de l'île de Man serait contrôlée au moyen de l'octroi de licences. 120 licences devaient être délivrées à des bateaux de pêche du Royaume-Uni sur la base de l'exercice historique du droit de pêche. Au surplus, le gouvernment du Royaume-Uni faisait encore savoir qu'il délivrerait aussi des licences aux bateaux qui pêchaient dans d'autres eaux que celles touchant à l'île de Man et qui étaient en possession d'une licence pour ces dernières. Le système de licences devait encore prévoir en outre une limite de capture journalière, la notification de toutes les prises au débarquement, et le débarquement dans certains ports. Finalement le télex signalait que la pêche serait interdite du 24 septembre au 31 décembre 1978. L'interdiction de pêcher a ensuite été prononcée, pour les eaux de pêche du Royaume-Uni dans la zone visée, par l'«Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978 (S.I. No. 1374)» du 20 septembre 1978, lequel ne s'appliquait pas aux eaux territoriales entourant l'île de Man.

Ces mesures du Royaume-Uni n'ont pas été approuvées par la Commission.

Enfin, le troisième grief de la Commission concerne l'extension unilatérale de ce qu'il est convenu d'appeler la réserve du tacaud norvégien (Norway Pout Box) par le gouvernement du Royaume-Uni. Dans cette zone de pêche, qui touche à la côte nord-est du Royaume-Uni, se pratique entre autres la pêche du tacaud à des fins industrielles. Cette pêche s'accompagne de la capture accessoire d'un grand nombre de jeunes poissons des autres espèces qui vivent au fond de la mer et qui se prêtent à l'alimentation humaine. C'est pourquoi le règlement n° 350/77 du Conseil, du 18 février 1977, définissant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO n° L 48 du 19. 2. 1977, p. 28) a interdit la pêche du tacaud, dans cette partie de la mer du Nord qui était précisée dans le règlement en question, du 21 février 1977 au 31 mars 1977. La zone, qui est comprise

entre 56° et 60° de latitude nord, est limitée à l'est par la ligne de Greenwich 0°. Par le règlement n° 1673/77, du 25 juillet 1977, modifiant le règlement n° 350/77 en ce qui concerne l'interdiction de la pêche du tacaud norvégien (JO n° L 186 du 26. 7. 1977, p. 30), le Conseil a ensuite interdit la pêche du tacaud dans la même zone du 1er septembre au 15 octobre 1977, puis par le règlement n° 2243/77 du Conseil, du 11 octobre 1977, relatif à l'interdiction de la pêche du tacaud norvégien (JO n° L 260 du 13. 10. 1977, p. 1), il a prorogé cette interdiction pour une partie de la zone jusqu'au 31 octobre 1977.

Après la fin de cette période, le gouvernement du Royaume-Uni a arrêté, le 31 octobre 1977, le «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) Order 1977 (S.I. No. 1756)», lequel est entré en vigueur le 1er novembre 1977 et a interdit toute pêche du tacaud dans la zone en question.

Pour l'année 1978, la Commission a présenté au Conseil, le 14 octobre 1977, une proposition d'un règlement prévoyant des mesures techniques en vue de la conservation des ressources de pêche (JO n° C 278 du 18. 11. 1977, p. 8), lequel prévoyait, dans la version modifiée par la proposition de la Commission (COM 77/646 final) du 1er décembre 1977, une extension de la réserve du tacaud de 1° de longitude est aux premier et quatrième trimestres de 1978. Cette proposition a toutefois été remplacée, dès le 16 janvier 1978, par une autre proposition (COM 78/7 final) qui devait conduire, par d'autres mesures, à une diminution des prises accessoires.

Après que cette proposition n'eut pas été acceptée par le Conseil, le gouvernement du Royaume-Uni a demandé, par lettres des 3 et 20 juillet 1978, l'approbation par la Commission d'une mesure conservatoire qui prévoyait l'extension de la zone en question à sa limite est, jusqu'où les eaux de pêche britanniques s'étendaient, jusqu'à 2° de longitude est entre le 1er octobre et le 31 mars de chaque année. Bien que l'approbation n'ait pas été donnée, le gouvernment du Royaume-Uni a arrêté, le 20 septembre 1978, le «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978», qui est entré en vigueur le 1er octobre 1978 et qui a mis la mesure annoncée en œuvre.

Sur ce, la Commission a ouvert contre le Royaume-Uni, par lettre du 27 octobre 1978, la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE et elle a constaté que le Royaume-Uni avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en arrêtant les mesures unilatérales en matière de pêche décrites ci-dessus. Par lettres du 8 décembre 1978 et du 2 janvier 1979, le gouvernement du Royaume-Uni a toutefois rejeté ce grief en soutenant qu'aucune des mesures critiquées n'était en contradiction avec le droit communautaire. Le 17 janvier 1979, la Commission a alors émis un avis motivé au sens de l'article 169, alinéa 1, du traité CEE, qu'elle a notifié au gouvernement du Royaume-Uni le 22 janvier 1979 et par lequel elle a invité le Royaume-Uni à prendre dans un délai de 15 jours toutes les mesures requises pour se conformer à cet avis.

Après que le Royaume-Uni eut refusé de se conformer à l'avis motivé, la Commission a saisi la Cour le 27 février 1979, en lui demandant de constater que le Royaume-Uni avait manqué aux obliga-

tions qui lui incombent en vertu du traité CEE sur les points mentionnés dans les motifs de sa requête, et de condamner le Royaume-Uni aux dépens de l'instance.

Le royaume de Danemark, la République française, l'Irlande et le royaume des Pays-Bas sont intervenus à la procédure au côté de la Commission.

Sur ces mesures, qui constituent pratiquement trois affaires distinctes, notre position sera la suivante.

I — La zone de pêche de Mourne

La Commission, spécialement soutenue par la République française, prétend qu'en arrêtant les «Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978», le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE à divers points de vue. Elle estime que seule une interdiction complète de la pêche du hareng dans la zone de Mourne aurait représenté une mesure appropriée et, partant, licite au regard du droit communautaire, destinée à protéger les stocks de poissons dans cette zone. A son avis, le quota de capture de 400 tonnes, autorisé après le 19 septembre et qui représentait encore 6 % du totale estimatif du stock de harengs à cet endroit au début de l'année, n'est pas conciliable avec les mesures de conservation recommandées par le Conseil international pour l'exploration de la mer, dont les propositions de la Commission auraient du reste tenu compte.

Une autre infraction réside, d'après la Commission, dans le fait que les mesures envisagées lui ont seulement été communiquées moins de 36 heures avant leur entrée en vigueur, et sans aucune justification de l'exemption prévue pour 400 tonnes. La limitation aux petits bateaux susceptibles de se prévaloir en fait du régime dérogatoire aurait finalement entraîné une discrimination des pêcheurs d'autres États membres, qui pouvaient difficilement atteindre, avec de pareils petits bateaux, les fonds de pêche en question.

Outre ces critiques, la Commission soutient encore que la zone de pêche en cause aurait dû être fermée le plus rapidement possible après que le Conseil international pour l'exploration de la mer eut fait une recommandation en ce sens et lorsque, après l'expiration du règlement applicable du Conseil le 31 janvier 1978, un accord n'a plus été possible au sein du Conseil. Dans ces conditions, le Royaume-Uni aurait été obligé, selon le droit communautaire, d'interdire la pêche directe du hareng dans la zone de Mourne au plus tard le 6 février 1978, c'est-à-dire le jour où l'Irlande a fermé ses propres eaux conformément à une proposition de la Commission et avec l'accord de celle-ci.

Le gouvernement du Royaume-Uni, en revanche, fait valoir pour sa justification que le Conseil international pour l'exploration de la mer a proposé d'édicter en 1978 et 1979, dans la zone en question, une interdiction totale de la pêche du hareng. Le Royaume-Uni se serait conformé à cette recommandation en interdisant complètement la pêche directe du hareng dans la zone de Mourne, à l'intérieur de ses propres limites de pêche, à partir du 26 septembre 1978. Le régime dérogatoire permettant à des bateaux d'une longueur inférieure à 35 pieds de pêcher jusqu'à 400 tonnes de hareng en deçà d'un demi-mille à partir de la côte de County Dwon jusqu'au 27 octobre 1978 au plus tard, aurait représenté une simple mesure transitoire, introduite pour pallier les conséquences

économiques et sociales excessives que l'interdiction de pêche aurait provoquées pour les pêcheurs côtiers.

Au surplus, l'interdiction de pêche et la disposition dérogatoire auraient été appliquées de manière identique à tous les pêcheurs.

A la suite de l'apparition de plusieurs chalutiers britanniques dans la zone en question, il aurait fallu agir vite et c'est pour ce motif que l'approbation des mesures en question par la Commission, mesures qui avaient du reste été proposées par celle-ci, aurait seulement pu être demandée deux jours avant leur entrée en vigueur.

Il faudrait certes concéder à la Commission que la zone de pêche en cause aurait peut-être dû être fermée plus tôt, mais le préjudice constaté ne serait pas dû à la fermeture tardive.

1. Pour apprécier cette argumentation, il nous paraît opportun d'examiner en premier lieu la question de l'introduction tardive des mesures de conservation. A cet égard, il faut constater d'abord que les faits de la présente espèce se situent durant la période de transition fixée à l'article 102 de l'acte d'adhésion, laquelle s'est seulement terminée le 31 décembre 1978, comme la Cour l'a déclaré dans les affaires jointes van Dam en Zonen (185 à 204/78, arrêt du 3. 7. 1979, Recueil 1979, p. 2345). En outre, il faut tenir compte du fait que les mesures de sauvegarde visées à l'article 102 de l'acte d'adhésion et à l'article 4 du règlement n° 101/76 ont été arrêtées par le Conseil dès le mois de juillet 1977, par le règlement n° 1672/77, et que, pour la période postérieure au 31 janvier 1978, aucun accord ne s'est plus réalisé sur de nouvelles mesures de sauvegarde communautaires.

Alors que jusqu'à présent la jurisprudence de la Cour dans les affaires de pêche que nous avons citées tout à l'heure a toujours eu pour objet la question de savoir si, et à quelles conditions, les États membres *peuvent* prendre des mesures de sauvegarde unilatérales tant que la Communauté n'a pas fait usage de sa compétence pour prendre de pareilles mesures, la Cour est appelée à dire maintenant si, et à quelles conditions, les États membres *doivent* prendre des mesures de conservation après que le Conseil a fait usage de sa compétence pour prendre de telles mesures et, en l'absence d'unanimité, a été empêché d'arrêter de nouvelles règles communes.

Dans ses arrêts antérieurs, en particulier dans les affaires Kramer (3, 4 et 6/76) et Commission/Irlande (61/77), la Cour de justice a souligné que la Communauté a compétence pour prendre des mesures de conservation. Spécialement dans l'affaire Commission/Irlande (61/77) elle a précisé que «dans la mesure où cette compétence a été exercée par la Communauté, les dispositions prises par elle sont exclusives de toutes dispositions divergentes des États membres». Mais ensuite la Cour a ajouté dans cette affaire que, «par contre, aussi longtemps que court le délai transitoire fixé par l'article 102 de l'acte d'adhésion et que la Communauté n'a pas encore exercé pleinement sa compétence en la matière, il est permis aux États membres de prendre, dans un cadre national, les mesures de conservation appropriées, sans préjudice toutefois des obligations de coopération résultant pour eux du traité, et notamment de son article 5».

Tandis que cet arrêt indique seulement de façon implicite que, tant que la Communauté n'a pas encore exercé pleinement sa compétence, les États

membres ont aussi, outre le droit de prendre des mesures de conservation, certaines obligations, l'existence de ces dernières apparaît clairement dans l'arrêt van Dam en Zonen (185 à 204/78) selon lequel, pour éviter un vide juridique, «au cours de l'année 1978 les États membres avaient le droit et le *devoir* de prendre, dans le domaine de leurs juridictions respectives, toutes mesures compatibles avec le droit communautaire pour la protection des ressources biologiques de la mer . . .»

Comme entre autres le gouvernement britannique l'a observé à juste titre, un tel vide juridique ne peut naturellement pas exister non plus lorsque la Communauté, en principe compétente, est empêchée de prendre de nouvelles mesures de protection. C'est pourquoi les États membres doivent avoir dans ce cas le droit et l'obligation de prendre les mesures de conservation nécessaires, en respectant bien sûr, disons-le dès à présent, les exigences du droit communautaire.

Ainsi que l'ont fait remarquer aussi la Commission, le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement de la République française et le gouvernement du royaume des Pays-Bas, cette obligation découle clairement de l'article 5 du traité CEE. Il faut certes donner raison au gouvernement du Royaume-Uni lorsqu'il souligne qu'il n'est pas nécessaire de recourir à cette disposition lorsque les devoirs de coopération des États membres sont concrétisés dans des dispositions spécifiques comme, par exemple, l'annexe VI à la résolution de La Haye, la résolution du Conseil des 30 et 31 janvier 1978 et le règlement n° 101/76, qui représentent dans cette mesure des «leges speciales» par rapport à la norme de base de l'article 5 du traité CEE. C'est du reste en ce sens que la Cour a jugé entre autres dans son arrêt du 4 octobre 1979 dans l'affaire 141/78 (République française/Royaume-Uni) que l'annexe VI à la résolution de La Haye «met en œuvre, dans le domaine particulier auquel elle s'applique, les devoirs de coopération que les États membres ont assumés, par l'article 5 du traité CEE, en adhérant à la Communauté». Le même arrêt clarifie cependant la signification de ces devoirs de coopération qui découlent de l'article 5 du traité CEE, à côté des dispositions spécifiques citées, lorsque la Cour déclare que «le respect de ces devoirs s'impose tout particulièrement dans une situation où il est apparu impossible, en raison de divergences d'intérêts non encore résolues, d'instaurer une politique commune et dans un domaine, tel que celui de la conservation des ressources biologiques de la mer, où des résultats utiles ne peuvent être atteints que grâce à la coopération de tous les États membres».

La norme de base de l'article 5 indique donc clairement que les fonctions des États membres n'ont pas été fixées exhaustivement dans un acte constitutif ou d'adhésion, mais que les États membres assument en outre une responsabilité contraignante et permanente pour le développement de la Communauté, ce qui représente pour eux une véritable obligation juridique (cf. affaire 6/64, Flaminio Costa/ENEL, arrêt du 14 7. 1964, Recueil 1964, p. 1141; affaire 22/70, Commission/Conseil, arrêt du 31. 3. 1971, Recueil 1971, p. 263; affaire 78/70, Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH/Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG, arrêt du 8. 6. 1971, Recueil 1971, p. 487; affaires jointes 51 à 54/71, International Fruit Company NV et autres/Produktschap voor groenten en fruit, arrêt du 15. 12. 1971, Recueil 1971, p. 1107; affaire 30/72, Commis-

sion/République italienne, arrêt du 8. 2. 1973, Recueil 1973, p. 161). Pour ce motif, comme les gouvernements danois et néerlandais l'ont souligné, cette disposition présente une importance particulière tant qu'une politique commune en matière de pêche n'a pas encore été établie.

Selon l'article 5, alinéa 1, première phrase, du traité CEE, les États membres doivent prendre «toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant» du droit communautaire primaire et dérivé. Sous ce rapport, le règlement n° 101/76 de même que l'article 102 de l'acte d'adhésion prévoient l'adoption de mesures de conservation. Les mesures tendant à la limitation des captures, ainsi que la possibilité de prendre de telles mesures, représentent par conséquent une partie essentielle du système d'ensemble d'une politique commune de la pêche. Une telle politique commune de la pêche, qui fait partie intégrante de la politique agricole commune, a toutefois pour but, entre autres, comme il résulte déjà de l'article 39, paragraphe 1, du traité CEE, de stabiliser les marchés et de garantir la sécurité des approvisionnements. Sous cet angle, il faut assurément tenir compte de la nature du produit en cause comme de ses conditions de production. Il est évident que des mesures qui ne prévoient pas des limitations de capture conduisent à un recul de cette production tel que l'approvisionnement des consommateurs serait gravement compromis. Dans cette optique, la situation précaire de quelques fonds de poissons fait qu'il est dans l'intérêt des pêcheurs, comme aussi des consommateurs, que la Communauté soit obligée de prendre des mesures de conservation jusqu'à ce que la reconstitution des stocks menacés soit assurée. Comme l'arrêt Kramer (3, 4 et 6/76) l'a déclaré, l'élément décisif est que les mesures soient nécessaires pour assurer un rendement optimal et constant de la pêche à long terme. Comme la Cour l'a également constaté dans l'arrêt précité, la conservation des ressources biologiques de la mer ne peut être assurée de manière à la fois efficace et juste que par une réglementation qui lie tous les États intéressés.

Mais si le devoir de la Communauté de prendre des mesures de conservation est bien établi, il s'ensuit, compte tenu de ce que nous avons dit au sujet de l'article 5 du traité CEE, que les États membres doivent assumer cette obligation lorsque la Communauté, en soi compétente, est empêchée de prendre de telles mesures.

Cette conclusion peut finalement être déduite encore d'une autre considération, qui se fonde sur certaines constatations de la Cour dans l'affaire Kramer (3, 4 et 6/76). Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans cette affaire, la Cour a précisé que ceux des États membres qui participent à des conventions internationales étaient non seulement tenus, déjà à l'époque, «de ne prendre, dans le cadre de ces conventions, aucun engagement susceptible de gêner la Communauté dans l'exercice de la mission que lui confie l'article 102 de l'acte d'adhésion, mais également *obligés* de mener une action commune au sein de la Commission des pêcheries». On peut en déduire que les États membres sont à plus forte raison tenus de mener une action commune sur le plan communautaire lorsqu'ils prennent des mesures de conservation à introduire dans le cadre d'une politique commune de la pêche, après que la Communauté a déjà exercé sa compétence dans ce domaine sur la base de l'article 102 de l'acte d'adhésion.

Toutefois, lorsqu'ils agissent sur la base du droit communautaire et non pas, comme le gouvernement britannique l'allègue, sur la base de leur propre droit national, les États membres doivent veiller aussi aux intérêts de la Communauté. Or, l'intérêt communautaire est défini entre autres dans le préambule du règlement n° 100/76 du Conseil, où il est dit que «la mise en œuvre de cette organisation commune doit également tenir compte de l'intérêt pour la Communauté de préserver autant que possible les fonds de pêche». Si des mesures de conservation sont nécessaires, les particularités du secteur de la pêche, et spécialement le risque de voir l'activité de pêche se déplacer entre les diverses eaux soumises à la souveraineté des États membres, exigent que des mesures appropriées soient prises *simultanément* pour toutes les eaux situées dans la zone de pêche en question, afin d'assurer une politique cohérente de conservation et de gestion de la pêche du hareng. En d'autres termes, l'intérêt de la Communauté est seulement respecté lorsque la situation n'est pas modifiée par des dispositions nationales divergentes, après que la Communauté n'a pas eu l'occasion d'établir des règles communes pour le territoire maritime qui relève maintenant de sa compétence.

Or, ainsi que nous le savons, le 6 février 1978, après que la mesure de conservation communautaire fut venue à expiration fin janvier, le gouvernement irlandais a décidé, sur la base de la proposition du Conseil international pour l'exploration de la mer et après consultation de la Commission et des autres États membres conformément à l'annexe VI de la résolution de La Haye et à la résolution du Conseil des 30 et 31 janvier 1978, d'interdire totalement la pêche directe au hareng dans les eaux de ladite zone de pêche de Mourne qui relèvent de sa souveraineté. Dans l'hypothèse où les mesures dans cette zone étaient nécessaires, le gouvernement britannique aurait aussi été obligé, compte tenu de ce qui a été dit, de prendre des mesures correspondantes pour la même zone.

La condition décisive pour l'adoption de mesures de conservation est toutefois, comme nous l'avons déjà indiqué, que ces mesures soient nécessaires, c'est-à-dire que dans une zone déterminée les stocks de poissons soient déjà fortement réduits ou qu'il existe un risque direct de pêche trop intensive, et qu'en l'absence de restrictions et de mesures de protection, la régénération et, partant, l'approvisionnement futur seraient menacés.

Sur ce point, le gouvernement britannique fait valoir que le risque de pêche trop intensive est seulement devenu très grand au début de la saison principale de pêche, c'est-à-dire à la mi-septembre 1978, lorsque plusieurs chalutiers britanniques sont apparus dans la zone en question. Avant cette période, c'est-à-dire de janvier jusqu'au prononcé de l'interdiction de pêche, seuls des bâtiments de pêche côtière auraient pêché dans cette zone dans une mesure insignifiante.

A l'encontre de cette assertion, il faut toutefois observer, à l'instar de la Commission, qu'au plus tard depuis le rapport du Conseil international pour l'exploration de la mer de mars 1977, la situation précaire du stock de harengs de la zone de Mourne, menacé d'extinction, était connue. C'est pourquoi ce rapport recommandait d'interdire la pêche du hareng dans la zone en question, entre 53° 20′ et 54° 40′ de latitude nord, à partir du 30 juin 1977. Cette proposition, émanant d'un collège scientifique qui est reconnu par tous les États membres, a ensuite été reprise dans le règlement n° 1672/77 du Conseil, du 25 juillet 1977, qui a été prorogé par le règlement n°

2899/77 du Conseil jusqu'au 31 janvier 1978 et qui a interdit la pêche du hareng dans la zone visée. Le fait que la situation critique de ce stock s'est poursuivie découle d'un rapport suivant du Conseil international pour l'exploration de la mer, daté de mars 1978, qui recommandait de maintenir l'interdiction de la pêche du hareng dans la zone en question et d'étendre la zone fermée à la pêche jusqu'à 54° 00' de latitude nord. C'est pourquoi, dans toutes les propositions de règlement que nous avons citées dans l'exposé des faits, et en dernier lieu dans sa proposition du 6 juillet 1978 (COM 78/206), la Commission a prévu une interdiction de la pêche du hareng dans cette zone. Comme la gouvernement néerlandais l'a également observé, la nécessité d'une fermeture totale a finalement été reconnue par huit États membres, lors de plusieurs sessions du Conseil en janvier 1978. Seul le gouvernement britannique n'a pas pu marquer son accord sur des solutions qui reposaient sur les propositions de la Commission et qui avaient l'agrément des autres huit États.

Ainsi qu'il découle d'un rapport du Conseil international pour l'exploration de la mer portant la date des 28 au 30 septembre 1978 «Report of the Herring Assessment Working Group for the Area South of 62° N»), la quantité totale de harengs pêchée dans la zone de Mourne en 1978 était estimée avant la rédaction du rapport à environ 2 350 tonnes. A cet égard, il faut toutefois tenir compte du fait qu'il n'est pas possible de constater si cette quantité totale a été capturée à l'intérieur de la zone décrite et qu'en outre, comme le gouvernement irlandais le concède, une partie importante de cette quantité a été pêchée, même après la fermeture des eaux soumises à la souveraineté irlandaise, par des pêcheurs irlandais. Il n'en est pas moins certain, comme le gouvernement britannique l'admet du reste, que, jusqu'à la fermeture définitive des eaux relevant de la souveraineté du Royaume-Uni le 26 septembre 1978, 402,75 tonnes de harengs ont été pêchées dans la zone de Mourne par des bâtiments de pêche britanniques. Or, cette quantité représente encore 6 % du volume du stock de harengs dans la zone de Mourne, que le Conseil international pour l'exploration de la mer a estimé au début de 1978 à 5 866 tonnes. Nous n'avons pas besoin de souligner particulièrement que, dans ce contexte, le fait que, même après la fermeture des eaux irlandaises, des pêcheurs irlandais ont continué à pêcher le hareng dans la zone en question n'est certes pas de nature à justifier la non-fermeture des eaux qui relèvent de la souveraineté britannique.

Pour nous il est dès lors certain que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a déjà manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE parce qu'il n'a pas interdit la pêche du hareng, dans les eaux de la zone de Mourne qui relèvent de sa souveraineté, dans un délai raisonnable après l'expiration des mesures de conservation communautaires et après la fermeture de la partie irlandaise de la zone de Mourne, le 6 février 1978.

2. Cette constatation nous permet d'être relativement bref pour ce qui est de l'examen des autres critiques adressées au contenu et aux effets des «Herring (Restriction of Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978», qui sont entrées en vigueur le 20 septembre 1978. La seule question décisive à cet égard est de savoir si, et jusqu'à quel point, les mesures unilatérales prises par le gouvernement du Royaume-Uni en septembre 1978, c'est-à-dire encore pendant la période de transition prévue à l'article 102 de l'acte d'adhésion, sont compati-

bles avec les exigences du droit communautaire. Pour la réponse à cette question, nous pouvons nous appuyer sur une jurisprudence déjà bien établie.

D'après le règlement n° 101/76, d'après l'annexe VI à la résolution de La Haye, d'après la résolution du Conseil des 30 et 31 janvier 1978, ainsi que d'après la jurisprudence de la Cour que nous avons citée dans l'exposé des faits, seules sont permises les mesures tendant à la protection des fonds de pêche et à la conservation des ressources biologiques de la mer qui sont absolument nécessaires, adéquates et non discriminatoires. En outre, il peut seulement s'agir de mesures transitoires d'une durée limitée, dont les effets sur le fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la pêche doivent être réduits au minimum, et qui ne doivent pas enfreindre le principe général de proportionnalité. Puis il résulte encore des articles 2 et 3 du règlement n° 101/76, ainsi que de l'annexe VI à la résolution de La Haye, qui est reconnue par tous les États membres, comme aussi de la résolution du Conseil de janvier 1978, qu'un État membre qui envisage d'introduire de pareilles mesures doit s'efforcer d'obtenir l'approbation de la Commission, qui doit être consultée à tous les stades de la procédure, et qu'il doit de plus informer les autres États membres des modifications qu'il envisage d'y apporter.

En ce qui concerne les mesures britanniques litigieuses, des mesures de protection du stock de poissons dans la partie de la zone de pêche de Mourne située entre 54° et 55° de latitude nord, qui était menacé d'extinction, étaient absolument nécessaires à l'époque.

Pour ce qui est du caractère adéquat des mesures, la Commission et les gouvernements danois, français et néerlandais soutiennent que la mesure tendant à la protection du stock de harengs était inappropriée parce que, contrairement à la recommandation du Conseil international pour l'exploration de la mer et aux propositions de la Commission, une certaine zone était exceptée de l'interdiction de pêche, fût-ce pour une période déterminée.

Le gouvernement britannique fait valoir, quant à lui, que la zone de pêche a été fermée complètement et que c'est seulement en raison de la nécessité d'introduire rapidement une interdiction de capture pendant une courte période de transition qu'une exception a été faite en faveur de la pêche côtière.

Cet argument du gouvernement britannique n'est pas de nature à convaincre car, comme nous l'avons vu, seule une fermeture complète de la zone de pêche en question, laquelle aurait même dû intervenir dès février 1978, eût été propre, d'après les recomandations du Conseil international pour l'exploration de la mer, à protéger le stock de harengs menacé d'extinction. S'il était certes nécessaire d'assurer un revenu adéquat aux pêcheurs côtiers, pour des motifs économiques et sociaux, cette tâche ne faisait toutefois pas partie intégrante de la mesure de conservation. Comme en particulier le gouvernement français l'a aussi fait remarquer, si le gouvernement britannique avait consulté la Commission à temps au sujet de la mesure envisagée, cette institution aurait pu veiller à donner une garantie d'existence aux pêcheurs côtiers par d'autres moyens, sans que le régime transitoire qui a été arrêté unilatéralement eût été nécessaire. Au surplus, le droit communautaire autorise seulement des mesures nationales de *conservation,* et non pas des mesures qui, du point de vue de la politique sociale et régionale ou de l'octroi d'aides, peuvent seulement être arrêtées de manière uniforme.

3. Enfin, la Commission et les autres parties intervenantes voient dans le régime dérogatoire, qui réservait la pêche du hareng aux seuls bateaux dont la longueur ne dépassait pas 35 pieds, une discrimination, interdite par le droit communautaire, à l'égard des autres États membres.

Pour l'appréciation juridique de ce grief, il nous semble suffisant de renvoyer aux arrêts que la Cour a rendus dans l'affaire Commission / Irlande (affaire 61/77) et dans l'affaire Ministre des pêcheries / C. A. Schonenberg et autres (arrêt du 16. 2. 1978, Recueil 1978, p. 473). Ces affaires avaient pour objet l'interdiction, prononcée par l'Irlande au moyen d'un arrêté, de pêcher dans des eaux jouxtant ses côtes. Un arrêté suivant avait excepté de cette interdiction, entre autres, les bateaux de pêche dont la longueur enregistrée ne dépassait pas 33 mètres. Dans l'affaire Ministre des pêcheries / Schonenberg, la Cour a alors dit pour droit que l'article 7 du traité CEE, l'article 2 du règlement n° 101/76 et, dans la mesure où ils avaient une pertinence au problème, les articles 100 et 101 de l'acte d'adhésion, empêchaient un État membre de prendre des mesures du genre de celles prévues par les arrêtés irlandais. Compte tenu de la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle la règle de l'égalité de traitement, qui est consacrée par le droit communautaire, interdit non seulement les discriminations apparentes fondées sur la nationalité, mais aussi toutes les formes de discrimination qui par l'application d'autres critères de distinction conduisent en fait au même résultat, cette décision de la Cour s'applique naturellement aussi à la présente espèce.

4. Il nous reste à dire quelques mots, pour terminer, sur le grief tiré de l'absence de consultation régulière. Le gouvernement britannique concède que la consultation, qui a eu lieu à peine deux jours avant l'entrée en vigueur de la mesure litigieuse, a été un peu tardive, mais il cherche à justifier ce retard en alléguant l'urgence créée par l'apparition de chalutiers britanniques. Il estime de plus que la brièveté du délai ne saurait pas avoir de l'importance en pratique, parce tous les intéressés étaient convaincus de la nécessité d'interdire la pêche.

Le dernier argument pourrait certes être accepté si la mesure de conservation prise avait correspondu exactement à la proposition de la Commission. Même dans ce cas, comme l'arrêt de la Cour dans l'affaire République française/ Royaume-Uni (affaire 141/78) le montre, l'adoption de mesures de conservation aurait toutefois, contrairement à l'opinion soutenue par le gouvernement britannique, dû être communiquée *au préalable* aux autres États membres et à la Commission.

Lorsqu'un État membre envisage en revanche, comme en l'espèce, de mettre en vigueur des mesures qui s'écartent de la proposition de la Commission, il doit, comme le montre en particulier l'annexe VI à la résolution de La Haye, s'efforcer d'obtenir l'approbation de la Commission, qui doit être consultée à tous les stades de la procédure. Or, pour que la Commission puisse approuver la mesure proposée en tenant compte des exigences du droit communautaire, elle doit être informée à temps. A cet égard il n'est pas nécessaire de souligner spécialement que le bref délai de deux jours ne suffisait pas en l'occurrence. Le fait que le

gouvernement britannique invoque l'urgence de la mesure n'est pas non plus propre à justifier la demande tardive d'approbation par la Commission puisque, comme nous l'avons vu, le Royaume-Uni aurait de toute manière dû prendre les mesures de conservation nécessaires plus tôt.

II — La zone de pêche du nord de la mer d'Irlande et de l'île de Man

La Commission fait grief au gouvernement britannique d'avoir, par son comportement dans cette zone en 1977 et 1978, enfreint à divers points de vue les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire.

1. D'abord, le gouvernement britannique aurait négligé d'informer la Commission et les autres États membres, à l'époque où la réglementation communautaire était encore en vigueur, des modalités exactes d'application du système de licences introduit par le «Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977» et par le «Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977». En dehors de l'«accord» du 23 juillet 1977, passé entre les gouvernements britannique et irlandais et les autorités de l'île de Man, la Commission prétend n'avoir reçu aucun document concernant le système envisagé. Or, cet «accord», auquel l'Irlande n'a finalement pas consenti, prévoyait entre autres la délivrance, par les autorités de l'île de Man, de 24 licences pour la pêche à l'intérieur de la zone des 12 milles autour de l'île de Man. Il était prévu en outre que, sous réserve d'une autre réglementation, aucun bateau ne pouvait pêcher le hareng dans l'ensemble de la zone en question s'il n'était pas en possession d'une licence pour la pêche à l'intérieur de la zone des 12 milles de l'île de Man. Enfin, toujours selon la Commission, les licences pour l'île de Man devaient obliger les possesseurs de bateaux à débarquer toutes les prises seulement dans certains ports, en vue du contrôle. La Commission déduit de cet «accord» et d'une série d'autres indices que les bateaux irlandais qui voulaient faire usage en 1977 de leurs droits historiques de pêche à l'intérieur de la zone des 12 milles de l'île de Man étaient soumis à un système de licences aussi pour les eaux relevant de la souveraineté du Royaume-Uni, pour lesquelles la Communauté est en tout cas compétente en ce qui concerne la politique de la pêche. Dans cette mesure les bateaux irlandais auraient été désavantagés par rapport aux bateaux français et néerlandais qui pêchaient dans la même zone et qui n'étaient pas soumis à un système de licences. Enfin, la Commission souligne que les deux décrets de 1977, dont l'approbation n'a du reste pas été demandée, habilitaient certes les autorités à délivrer des licences, mais sans donner aucune indication sur la politique à suivre en l'occurrence.

Un grief similaire, à savoir l'absence d'une information suffisante, est aussi formulé à l'encontre de la pratique suivie par les autorités britanniques et par les autorités de l'île de Man en 1978. La Commission fait valoir que, le 30 mai 1978, la représentation permanente de l'Irlande l'a informée que le Royaume-Uni et les autorités de l'île de Man s'étaient mis d'accord, après que la validité de la réglementation communautaire en la matière fut venue à expiration en janvier de la même année, sur un nouveau programme d'action pour la pêche du hareng dans la zone en question et qu'ils avaient mis ce programme en vigueur le 15 mai 1978, sans en informer la Commission ni le gouvernement irlandais. Le programme communiqué verbalement aux autorités irlandaises aurait été largement comparable à l'accord de 1977, si ce n'est que le

volume total des captures autorisées, entre autres, était fixé à un niveau inférieur à celui de 1977, qu'il était prévu de soumettre au système de licences un plus grand nombre de bateaux britanniques et de bateaux de l'île de Man, et que seuls les bateaux titulaires d'une licence pour les eaux de l'île de Man devaient être autorisés à débarquer du poisson sur cette île. De plus, les représentants du Royaume-Uni auraient attiré l'attention sur le fait que les bateaux irlandais qui tenteraient de pêcher dans les eaux de l'île de Man sans licence seraient arraisonnés. En outre, on aurait pu déduire d'un avertissement donné par un fonctionnaire britannique qu'il en serait de même pour les bateaux irlandais pêchant dans les eaux britanniques. La Commission prétend ne pas avoir été informée de la mise en œuvre de ce programme d'action, ni de l'octroi des licences, et elle affirme que toutes les demandes de renseignements à ce sujet ont toujours reçu des réponses non satisfaisantes. Même le télex du 17 août 1978 n'aurait pas clarifié cette question importante pour tous les États membres concernés.

C'est pourquoi la Commission est d'avis que le Royaume-Uni a prescrit la délivrance des licences en violation de la procédure prévue par le droit communautaire, notamment à l'annexe VI déjà citée à la résolution de La Haye, et en violation de l'article 3 du règlement n° 1091/76, et qu'il a enfreint en conséquence les obligations qui lui incombent au titre de l'article 5 du traité CEE.

Le gouvernement du Royaume-Uni, en revanche, fait remarquer que, pour la saison de pêche 1977, le Conseil a fixé des quotas de pêche, pour la zone en question, par le règlement n° 1779/77. A son avis, l'article 4 de ce règlement impose aux États membres l'obligation de prendre autant que possible toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect de cette disposition. Il prétend que le système de licences a seulement été introduit, en application de cette prescription, pour contrôler le respect des quotas décidés par le Conseil. Il ne pourrait donc pas non plus être parlé de l'introduction de novuelles mesures de conservation, devant être notifiées d'après les dispositions précitées du droit communautaire. L'«accord» n'étant pas entré en vigueur, parce que le gouvernement irlandais a refusé d'accepter toute forme de système de licences, le Royaume-Uni aurait pris des mesures pour assurer que ses *propres* pêcheurs ne dépassent pas les quotas imposés par le Conseil. Le gouvernement britannique observe qu'en dehors des eaux côtières de l'île de Man, l'interdiction de pêche s'appliquait seulement aux bateaux britanniques et ne prévoyait aucune espèce de restrictions pour les bateaux d'autres États membres. Ceux-ci, à l'exception des bateaux irlandais, n'auraient eu de toute manière aucun droit de pêche dans les eaux de l'île de Man. Après l'expiration de la réglementation communautaire le 31 janvier 1978, le Royaume-Uni aurait jugé nécessaire de prendre lui-même des mesures pour ses eaux de pêche. C'est pourquoi il aurait été décidé de maintenir un système de licences aussi pour 1978 et, abstraction faite de quelques détails comme le nombre des licences délivrées, ce système aurait pour l'essentiel été similaire à celui de 1977. En 1978 non plus les pêcheurs des autres États membres n'auraient donc pas eu besoin de licences et ils auraient pu pêcher dans la zone en question sans entraves. Enfin, toujours selon le gouvernement britannique, ni en 1977 ni en 1978, aucun bateau de pêche irlandais n'a demandé une license pour pêcher dans les eaux de l'île de Man.

Pour apprécier la question de savoir si le Royaume-Uni a manqué aux obligations

qui lui incombent en vertu du droit communautaire en informant la Commission et les autres États membres de manière insuffisante au sujet de l'application du système de licences introduit par les décrets litigieux, il nous semble opportun de rappeler une nouvelle fois brièvement l'économie générale des règles de procédure communautaires qui sont en cause. Comme nous l'avons déjà signalé, la conservation des stocks de poissons dépend de l'écologie de la mer dans toute la zone communautaire des 200 milles. Une politique communautaire sensée dans le domaine de la conservation et de la gestion des ressources de la mer exige par conséquent qu'en l'absence d'un régime commun global, la Commission soit au moins mise en mesure d'assurer que des mesures unilatérales des États membres n'affectent pas de manière injustifiée les intérêts de la Communauté ni ceux d'autres États membres. La coopération active de la Commission est nécessaire pour réduire les différences entre les régimes de pêche nationaux au minimum. Pour que la Commission puisse s'acquitter de cette tâche, l'annexe VI à la résolution de La Haye prescrit qu'avant de prendre une mesure unilatérale tendant à la conservation des stocks de poissons, l'État membre concerné doit s'efforcer d'obtenir l'approbation de la Commission, qui doit être consultée à tous les stades de cette procédure. Or, une telle *coopération* (cf. arrêt de la Cour dans l'affaire Commission/Irlande, affaire 61/77) suppose une information précise et à temps au sujet des mesures envisagées.

Sous ce rapport, contrairement à l'opinion soutenue par le gouvernement britannique, le point de savoir s'il s'agit de l'introduction de nouvelles mesures de conservation ou seulement de l'exécution et du contrôle d'une limitation des captures approuvée par le droit communautaire, ne saurait pas revêtir de l'importance. On notera en effet à ce sujet que l'annexe VI à la résolution de La Haye commence par énoncer le principe de l'interdiction des mesures unilatérales. Comme nous l'avons déjà exposé dans nos conclusions sur l'affaire République française/Royaume-Uni (affaire 141/78), cette constatation oblige à considérer que dans les cas d'une dérogation exceptionnelle à ce principe, les règles qui servent à garantir les intérêts de la Communauté doivent être interprétées largement. Elle doivent trouver application chaque fois que la moindre nécessité de les faire jouer se manifeste. Or, une telle nécessité dérive déjà de l'intérêt que la Communauté a de savoir comment sa réglementation est exécutée et si les mesures nationales ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser le but de la réglementation communautaire. C'est du reste pour ce motif que l'article 4, alinéa 2, du règlement n° 1779/77 dispose que «les contrôles effectués par les États membres feront l'objet de rapports réguliers à la Commission».

Or, une telle obligation d'information qui, compte tenu de ce que nous avons dit précédemment, doit aussi exister pour les mesures qui visent seulement le contrôle des propres ressortissants, présente une importance encore plus grande lorsque la Commission est amenée à suspecter que les mesures pourraient avoir un effet discriminatoire à l'égard d'un autre État membre et lorsque, pour ce motif, elle s'informe expressément sur l'application concrète d'un système de licences. En l'occurrence, une telle supposition était justifiée entre autres par le fait que déjà dans

l'«accord» du 23 juillet 1977 la délivrance de licences pour les eaux de pêche britanniques était liée à l'obtention de licences pour la zone des 12 milles de l'île de Man. De même il existait, à côté de cet aspect, une série d'autres indices qui, sans que nous jugions nécessaire de les exposer en détail, ne permettaient pas d'exclure que les bateaux irlandais seraient aussi soumis à une licence pour les eaux britanniques. A cela s'ajoute encore le fait qu'il n'existait aucun motif d'ordre biologique de fixer des quotas de capture pour les bateaux irlandais *seulement* pour les eaux de l'île de Man, puisque le stock de poissons en question se trouvait *à la fois* à l'intérieur et à l'extérieur de ces eaux. Dans ces conditions, un régime de quotas n'aurait pas eu beaucoup de sens. Mais même si l'on part de l'idée qu'il s'imposait effectivement de soumettre les Irlandais à un quota de capture seulement pour les eaux de l'île de Man, cette mesure aurait signifié une discrimination à l'égard des pêcheurs britanniques et de ceux de l'île de Man, pour lesquels un quota de capture uniforme était prévu tant pour les eaux britanniques que pour celles de l'île de Man. Enfin, même le télex du 17 août 1978, par lequel le gouvernement britannique a demandé à la Commission d'approuver les mesures qu'il envisageait de prendre, en accord avec le gouvernement de l'île de Man, pour réglementer la pêche du hareng en 1978 à l'intérieur des limites de pêche britanniques dans la mer d'Irlande, y compris dans les eaux entourant l'île de Man, n'a pas clarifié ce problème. Ce télex déclarait, il est vrai, que 120 licences seraient délivrées à des bateaux du Royaume-Uni sur la base de leur activité traditionnelle de pêche, ou encore que le gouvernement britannique envisageait de délivrer des licences pour d'autres eaux que celles entourant l'île de Man et que les bateaux bénéficiaires de licences seraient les mêmes que ceux ayant obtenu des licences pour la pêche dans les eaux bordant l'île de Man. Il signalait aussi que du poisson pourrait seulement être débarqué dans certains ports déterminés, mais sans spécifier expressément de quels ports il s'agissait. En revanche, il ne disait rien sur les critères selon lesquels des licences seraient accordées aux pêcheurs irlandais qui possédaient des droits de pêche pour les eaux de l'île de Man.

Ces constatations permettent déjà de dire que le gouvernement du Royaume-Uni a manqué à l'obligation de coopération avec la Commission, qui lui incombe en vertu de l'annexe VI à la résolution de La Haye, en n'informant pas la Commission de manière suffisamment précise au sujet des mesures introduites en 1977 et 1978.

Pour les mêmes motifs, nous estimons également justifié le grief tiré d'une violation de l'article 3 du règlement n° 101/76, qui oblige les États membres de notifier aux autres États membres et à la Commission toutes les modifications qu'ils envisagent d'apporter au régime de pêche défini en application des dispositions de l'article 2 du règlement. Comme cette obligation de notification repose manifestement sur des considérations similaires à celles qui sont à la base de l'annexe VI à la résolution de La Haye, tout ce que nous avons dit à propos de cette dernière peut aussi s'appliquer à l'article 3 précité. Nous retiendrons seulement dans ce contexte que *tous* les autres États membres doivent être informés de *toutes* les modifications envisagées. L'introduction d'un système de licences par les deux décrets britanniques de 1977 représentait en tout cas une modification par rapport au régime antérieur, sans que la qualification de ce système comme mesure de conservation ait à cet égard de l'importance. Cette modification n'a pas non plus été notifiée à tous les autres États membres.

2. Après ces constatations relatives à la procédure prescrite par le droit communautaire, nous pouvons nous consacrer maintenant aux griefs qui concernent le contenu des mesures prises par le gouvernement du Royaume-Uni.

Nous commencerons, si vous le voulez bien, par ceux qui, tant du point de vue des faits que du point de vue juridique, nous paraissent nettement établis.

a) C'est ainsi qu'il est fait grief au gouvernement du Royaume-Uni d'avoir fixé unilatéralement, comme le télex du 17 août 1978 l'annonçait, pour la haute saison allant de la mi-août jusqu'à la fin septembre environ, des quotas de capture qui ne s'appuyaient pas sur la proposition de la Commission de 1978 et qui n'avaient pas non plus reçu l'approbation des autres États membres concernés. Même s'il avait été permis au gouvernement britannique de se fonder sur la recommandation du Conseil international pour l'exploration de la mer, il n'aurait cependant pas eu le droit de fixer à son gré des quotas de capture pour d'autres États membres. Mais dans la mesure où les États membres auraient eu le pouvoir de prendre des mesures unilatérales, l'article 5 du traité CEE les aurait obligés à se conformer à l'annexe VII à la résolution de La Haye. D'après cette annexe, le Royaume-Uni aurait été tenu par l'obligation spécifique de consulter la Commission avant d'imposer un quota de capture aux bateaux irlandais, et il aurait aussi dû accorder aux bateaux de pêche irlandais un quota supérieur à celui en vigueur en 1977 et précédemment.

Le gouvernement du Royaume-Uni répond à cela que le Comité d'avis sur la gestion des pêches du Conseil international pour l'exploration de la mer a recommandé en mai 1978 d'abaisser le volume total des captures de harengs en mer d'Irlande, autorisé en 1978, de 12 500 tonnes à 9 000 tonnes. Il aurait de plus informé le Conseil de la nécessité et de l'urgence d'une telle réduction par une note du 20 juillet 1978. Toutefois, comme la session suivante n'a pas permis d'aboutir à un accord sur une politique commune de la pêche, le gouvernement britannique et celui de l'île de Man se seraient unilatéralement efforcés de limiter le volume des captures pour 1978, à l'intérieur des limites de pêche britanniques, à 9 000 tonnes. A cette occasion, un quota de capture aurait seulement été fixé pour les bateaux britanniques et pour ceux de l'île de Man, et non pas pour les bateaux de pêche des autres États membres. Pour le quota de 8 100 tonnes, on se serait basé sur la structure traditionnelle de la pêche dans la mer d'Irlande, à l'instar de l'approche suivie dans le règlement n° 1779/77 du Conseil. Ces mesures auraient été communiquées à la Commission le 17 août 1978, en même temps que la demande formelle d'approbation au sens de l'annexe VI à la résolution de La Haye. L'annexe VII à cette résolution contiendrait seulement une déclaration d'intention, qui ne serait pas susceptible d'affecter la légalité de mesures nationales provisoires.

Pour apprécier cette controverse, il faut remarquer d'abord que l'argument du gouvernement britannique, selon lequel celui-ci a seulement fixé des quotas de capture pour ses propres pêcheurs et pour ceux de l'île de Man, n'est pas propre à justifier son comportement. Il suffit en effet de constater à cet égard que le gouvernement britannique a réservé à ses propres pêcheurs et à ceux de l'île de Man 8 100 tonnes, cependant que le volume total de capture autorisé était simultanément abaissé de 12 500 tonnes à 9 000 tonnes. Cela correspond à une répartition de 90 % en faveur des

propres pêcheurs et de 10 % au total pour les pêcheurs de l'Irlande, de la France et des Pays-Bas. Il est vrai que le gouvernement britannique a raison lorsqu'il prétend que cette relation en pourcent correspondait à la répartition des quotas de capture entre les États membres précités fixés par le Conseil dans le règlement n° 1779/77, encore que le Conseil soit alors parti d'un volume total de capture autorisé de 13 200 tonnes. La proposition de la Commission du 17 octobre 1977 (COM 77/524) montre toutefois que, pour l'année 1978, en partant d'un volume total de capture autorisé de 12 500 tonnes, seulement 74,2 % étaient prévus pour les pêcheurs du Royaume-Uni et de l'île de Man, tandis que les 25,8 % restants devaient être réservés aux pêcheurs irlandais, français et néerlandais. Plus particulièrement, les pêcheurs irlandais devaient recevoir 17 % par rapport à 7,6 % l'année précédente, les pêcheurs français 2,9 % par rapport à 1,5 % et les pêcheurs néerlandais 5,7 % par rapport à 0,83 %. Au sujet de cette répartition, le préambule de la proposition précitée de la Commission déclare ce qui suit:

«Considérant qu'il y a lieu de répartir équitablement le volume global de poisson pouvant être capturé par les États membres; qu'il importe par conséquent de tenir compte, dans cette répartition, des besoins vitaux et des perspectives de développement économique des populations côtières particulièrement dépendantes de la pêche et de ses industries connexes.»

Cette formulation, qui se réfère indirectement à l'annexe VII à la résolution de La Haye, indique de manière particulièrement claire que l'attribution de quotas devait s'effectuer sur la base de considérations sociales et économiques. Comme nous l'avons déjà vu, de telles mesures ne peuvent être introduites de manière sensée que par la Commission, dans le cadre d'une politique commune, et non par les États membres agissant seuls, dans le cadre de mesures unilatérales, sans la coopération de la Commission.

Comme la Commission n'avait pas approuvé ces mesures, la fixation unilatérale de quotas de capture par le gouvernement britannique doit être considérée comme un comportement contraire au traité, sans qu'il soit besoin d'examiner en outre si l'annexe VII à la résolution de La Haye lie seulement les institutions communautaires ou aussi les États membres. Indépendamment de cela, la Commission a seulement été saisie d'une demande d'approbation quatre jours avant l'entrée en vigueur de la mesure et elle n'avait donc aucune possibilité de prendre position avant cette entrée en vigueur, d'autant que ce laps de temps comportait encore un week-end.

b) A la réduction du volume total de capture autorisé à 9 000 tonnes se rattache aussi le grief suivant, par lequel il est reproché au gouvernement du Royaume-Uni d'avoir provoqué, par l'interdiction prématurée de la pêche le 24 septembre 1978, l'exclusion de la zone en question des pêcheurs d'autres États membres qui pêchent traditionnellement dans ces eaux après la date précitée, alors que les pêcheurs britanniques et ceux de l'île de Man y pêchent traditionnellement avant cette date. Cette interdiction prématurée, que n'exigeaient pas des motifs d'ordre biologique, aurait dès lors défavorisé spécialement les pêcheurs français et néerlandais par rapport à leurs collègues britanniques.

Le gouvernement britannique observe quant à lui que le Conseil international pour l'exploration de la mer a recommandé une réduction à 9 000 tonnes dès le mois de mai 1978. Comme ce volume de capture avait déjà été atteint à l'époque, l'interdiction de pêche aurait été adéquate et nécessaire. Enfin, le gouvernement britannique fait valoir que

l'«Irish Sea Herring (Prohibition of Fishing) Order 1978» prononçait une interdiction de pêche pour tous les pêcheurs, quelle que soit leur nationalité, et n'était donc pas discriminatoire.

Il y a toutefois lieu de noter à ce sujet que le Conseil international pour l'exploration de la mer n'a pas recommandé une date déterminée pour la fermeture des eaux en question. C'est du reste pourquoi la Commission a renoncé, dans sa proposition pour 1978, à réduire le volume total des captures permises pendant l'exercice de pêche en cours de 12 500 tonnes à 9 000 tonnes. Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur le caractère nécessaire et opportun d'une telle réduction décidée unilatéralement, nous pouvons en tout cas constater qu'en interdisant la pêche du 24 septembre 1978 jusqu'à la fin de l'année, le Royaume-Uni a opéré en fait une répartition des quotas de capture entre ses propres pêcheurs et ceux des autres États membres. Un indice très clair à cet égard est constitué par les quantités capturées en 1978, qui nous ont été communiquées par le gouvernement britannique lui-même. C'est ainsi que, sur un volume total de capture s'élevant à 8 458 tonnes, 90,6 % ont été le fait de pêcheurs du Royaume-Uni et de l'île de Man. Jusqu'à cette date, les pêcheurs irlandais avaient seulement pêché 7,21 % du volume de capture, les pêcheurs français 1,03 % et les pêcheurs néerlandais 1,16 %. Ces pourcentages, qui correspondent approximativement à ceux prévus par le Conseil dans le règlement n° 1779/77 pour l'année 1977, mais non à ceux prévus par la Commission pour 1978, montrent clairement que l'interdiction de pêche prononcée à l'époque litigieuse a eu l'effet d'une attribution unilatérale de quotas de capture, laquelle ne pouvait pas être décidée, comme nous l'avons déjà constaté, sans l'approbation de la Commission. Il ne faut pas perdre de vue à cet égard que les pêcheurs britanniques et ceux de l'île de Man pêchaient déjà dans les eaux en question à partir de février et recommençaient à y pêcher, après une brève interruption, à partir de la mi-mai, tandis que les pêcheurs des autres États membres épuisaient en règle générale leurs quotas, de toute manière relativement bas, au cours de la dernière semaine de septembre et après le 19 novembre. Or, le gouvernement britannique a fermé prématurément les eaux après avoir constaté, à l'aide du système de licences, que ses propres pêcheurs avaient déjà pêché un quota approximativement égal à 90 % du volume total des captures. Dans cette mesure, la fermeture des eaux le 24 septembre pour le restant de l'année, qui n'avait pas été recommandée sous cette forme par le Conseil international pour l'exploration de la mer, a eu un effet discriminatoire pour les bâtiments de pêche des autres États membres.

c) Il ne reste dès lors plus que les griefs se rapportant aux effets que le système de licences introduit est censé avoir eus notamment sur la pêche par les pêcheurs irlandais dans les eaux relevant de la souveraineté du Royaume-Uni. A cet égard, la plupart des griefs ne sont pas suffisamment établis selon nous.

Cela vaut en particulier pour l'opinion selon laquelle, si les pêcheurs irlandais avaient demandé une licence pour la pêche du hareng dans la zone des 12 milles de l'île de Man sur la base de leurs droits historiques, ils auraient aussi été soumis automatiquement à un quota de capture pour la pêche du hareng dans les eaux britanniques. Il n'est donc pas certain non plus qu'ils se seraient trouvés dans l'obligation de choisir entre l'accep-

tation d'un tel quota et la perte de leurs droits historiques. De même, il ne nous semble pas établi que les pêcheurs irlandais n'auraient pas pu débarquer sur l'île de Man, sans être en possession d'une licence, les harengs pêchés par eux en dehors de la zone des 12 milles entourant cette île.

En ce qui concerne les mesures à l'intérieur de la zone des 12 milles entourant l'île de Man, nous rappellerons d'abord les termes de l'article 227, paragraphe 5, sous c), du traité CEE, tel qu'il a été modifié par l'article 26, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion et qui déclare:

«Les dispositions du présent traité ne sont applicables aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu pour ces îles par le traité relatif à l'adhésion de nouveaux États membres à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique, signé le 22 janvier 1972.»

Le protocole n° 3 à l'acte d'adhésion, concernant les îles Anglo-Normandes et l'île de Man, concrétise le principe selon lequel les traités ne s'appliquent aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man, en tant que territoires particuliers dépendant de la couronne britannique mais ne faisant pas partie du Royaume-Uni, que dans la mesure nécessaire pour assurer l'application du régime prévu dans ce protocole. Le but premier de ce protocole est d'empêcher des détournements de trafic, tout en maintenant les liens économiques étroits qui existent entre ces îles et le territoire proprement britannique. Pour les produits agricoles et ceux issus de leur transformation, qui font l'objet d'un régime d'échange spécial, les dispositions pertinentes en l'espèce de l'article 1, paragraphe 2, alinéa 2, du protocole prévoient ce qui suit:

«Sont également applicables celles des dispositions de la réglementation communautaire, et notamment celles de l'acte d'adhésion, qui sont nécessaires en vue de permettre la libre circulation et le respect de conditions normales de concurrence dans les échanges de ces produits.»

D'après l'article 100 de l'acte d'adhésion, les droits traditionnels qui existaient le 31 janvier 1971 doivent en principe être maintenus.

Or, nous avons entendu que le gouvernement britannique a reconnu à l'île de Man une zone de pêche de 12 milles dès 1964, soit dès avant l'adhésion de la Grande-Bretagne. Toutes les parties semblent être d'accord pour admettre que c'est du reste pour ce motif que les pêcheurs des autres États membres, à l'exception de ceux de l'Irlande, n'ont pas pêché dans cette zone. Si les Irlandais ont été soumis à un système de licences dans cette zone, ils n'ont pas subi de discrimination à l'égard des pêcheurs britanniques, puisque la même réglementation s'appliquait à ces derniers. Quant aux pêcheurs néerlandais et français, le gouvernement britannique a observé, à juste titre à notre avis, qu'une discrimination n'existait pas à leur détriment parce qu'ils ne pouvaient pas pêcher dans la zone en question.

Il ne nous reste donc plus qu'à examiner si l'obligation de débarquer les poissons pêchés dans cette zone dans les seuls ports britanniques indiqués dans les licences ou dans les ports de l'île de Man représente une infraction à la libre circulation des marchandises prévue par le traité CEE et qui est aussi garantie, d'après le protocole n° 3, pour l'île de Man.

Le gouvernement britannique prétend que la réponse à cette question est négative, parce que la règle concernant le débarquement est une mesure nécessaire

pour contrôler le respect des mesures de conservation, et qu'à cet égard seules les autorités de l'île de Man sont compétentes. A notre avis, la question de savoir si des mesures de conservation proprement dites, qui ne relèvent pas de la libre circulation des marchandises, sont de la seule compétence des autorités de l'île de Man ne doit pas être tranchée en l'espèce. La constatation qui s'impose en revanche, et nous nous bornerons à cet aspect, c'est que la règle concernant le débarquement ne vise pas seulement les conditions de «production», mais affecte aussi la vente et, partant, la libre circulation des marchandises. Comme sur ce point le droit communautaire est applicable, ces mesures n'auraient pas dû être introduites sans l'approbation de la Commission.

III — Extension de la réserve de tacaud norvégien (Norway Pout Box)

A propos de cette mesure la Cour doit dire si, et le cas échéant à quelles conditions, à l'intérieur des eaux qui relèvent de sa souveraineté, le Royaume-Uni pouvait unilatéralement étendre pour certaines périodes ce qu'il est convenu d'appeler la réserve de tacaud norvégien, où la pêche de cette espèce de poisson était temporairement interdite, de deux degrés de longitude vers l'est par le «Norway Pout (Prohibition of Fisching) (No. 3) (Variation) Order 1978».

Dans la zone en question, les pêcheurs britanniques pêchent principalement l'églefin et le merlan, qui sont destinés à la consommation humaine. Le tacaud, en revanche, qui est un petit poisson impropre à la consommation humaine, est principalement pêché dans cette zone par la flotte de pêche danoise avec des filets à mailles serrées et à des fins de transformation industrielle. La pêche avec des filets à mailles serrées entraîne la prise accessoire d'assez grandes quantités de jeunes poissons des espèces précitées, ce qui conduit à une réduction des espèces de poissons qui sont principalement pêchées par les pêcheurs britanniques.

C'est pourquoi la Commission, le gouvernement néerlandais et le gouvernement français sont d'avis que l'extension unilatérale de ce qu'il est convenu d'appeler la réserve de tacaud norvégien, pour laquelle il existe une interdiction de pêcher *ce* poisson pendant certaines périodes, ne représente pas une mesure de conservation puisque aucun des stocks en question n'est réellement menacé. La mesure litigieuse aurait finalement pour effet de favoriser les pêcheurs britanniques et leurs clients au détriment de la flotte de pêche danoise. Or, la conciliation des intérêts divergents des États membres intéressés relèverait de la politique économique, pour laquelle seule la Communauté serait compétente. En prenant la mesure incriminée, le Royaume-Uni aurait anticipé unilatéralement une mesure importante, qui aurait seulement pu être prise au niveau communautaire, sur la base d'une proposition de la Commission. De plus, la mesure britannique aurait perturbé les relations extérieures de la Communauté, en ce que celle-ci aurait été obligée de renégocier des accords en la matière avec la Norvège et les îles Féroé. Toutefois, même si l'extension de la réserve de tacaud norvégien devait être considérée comme une mesure de protection des ressources biologiques de la mer, les conditions pour qu'une telle mesure soient licites, qui ont été définies à l'annexe VI de la résolution de La Haye ainsi que dans la résolution du Conseil des 30 et 31 janvier 1978 et qui ont été précisées par la jurisprudence de la Cour, ne seraient pas respectées.

Quant au gouvernement du Royaume-Uni, il fait valoir que l'extension de la réserve de tacaud norvégien représente une véritable mesure de conservation. Une telle mesure ne serait pas subordonnée à l'existence d'un risque d'extinction d'une espèce de poissons, mais elle devrait au contraire être prise pour assurer l'exploitation maximale d'un fond. Or, la limitation de la pêche industrielle du tacaud aurait pour conséquence qu'un plus grand nombre d'églefins et de merlans atteignent l'âge de la «reproduction» et que la capture totale autorisée pourra donc être plus importante dans les années à venir. La mesure reposerait aussi sur des recommandations scientifiques visant à la protection des fonds de poissons en question, en particulier sur des rapports du Conseil international pour l'exploration de la mer. Le fait qu'une limitation des captures affecte une certaine industrie de la pêche davantage qu'une autre ne signifierait pas qu'il ne s'agit pas pour ce motif d'une mesure de conservation. Bien au contraire, toute mesure de conservation véritable serait naturellement aussi, en même temps, une mesure économique. Au surplus, l'extension de la réserve de tacaud n'aurait pas provoqué de difficultés notables dans les relations extérieures, puisque les accords en question avec la Norvège et les îles Féroé n'auraient pas encore été adoptés formellement par le Conseil.

Pour apprécier la légalité de l'extension de la réserve de tacaud, il nous faut observer une nouvelle fois, en nous reportant à nos développements sur la pêche dans la zone de Mourne, qu'à l'époque de l'entrée en vigueur de la mesure litigieuse, c'est-à-dire en septembre 1978, la politique de la pêche à l'intérieur de la zone des 200 milles était en principe de la compétence de la Communauté. Pendant la période de transition prévue à l'article 102 de l'acte d'adhésion, les États membres avaient seulement une compétence et, éventuellement, aussi une obligation, dérivées du droit communautaire, de prendre des mesures de *protection* tendant à la conservation des ressources biologiques de la mer, aussi longtemps que la Communauté n'a pas agi ou ne peut plus agir. Comme la Cour l'a souligné dans l'affaire Kramer, s'il est exact que des mesures tendant à la limitation des captures, et la possibilité de prendre de telles mesures, font partie intégrante du système d'une organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche instauré par les règlements en la matière, leur incidence, ayant été acceptée dès le début par la réglementation communautaire elle-même, ne saurait être assimilée aux effets perturbateurs, contraires au droit communautaire, de mesures nationales étrangères à l'objet de la réglementation communautaire et, partant, illégales. D'après le même arrêt, seules sont permises les mesures de protection qui «à longue échéance ... sont nécessaires pour assurer un rendement optimum et constant de la pêche» et qui sont de nature «à réduire au minimum les incidences sur le fonctionnement de cette organisation».

La réponse à la question de savoir si une mesure limitant la production agricole entrave les échanges entre les États membres dépend, d'après l'arrêt rendu dans l'affaire Kramer, du système d'ensemble instauré par la réglementation communautaire de base dans le secteur en cause et des objectifs de cette réglementation, étant entendu qu'il faut prendre en considération à cette fin tant la nature du produit en question que les conditions de sa «production». Le régime

communautaire de base, qui est défini en particulier dans le règlement n° 101/76, dans l'annexe VI à la résolution de La Haye et dans la résolution du Conseil des 30 et 31 janvier 1978, ainsi que la jurisprudence que nous avons déjà citée, a été exposé précédemment. Si les conditions matérielles que ces textes citent sont remplies, l'État membre en cause doit s'efforcer en outre d'obtenir l'approbation de la Commission, qui doit être consultée à tous les stades de la procédure. Cette condition de procédure doit assurer qu'aucun point essentiel n'est négligé et que la réglementation nationale ne comporte pas des éléments complémentaires qui seraient illicites. Or, si les conditions matérielles du régime communautaire de base ne sont pas remplies au départ, on se trouve en présence d'une restriction aux échanges entre les États membres, qui ne doit pas être décidée unilatéralement, mais tout au plus avec l'approbation *expresse* de la Commission. Dans un tel cas, l'État tenu par une obligation de consultation est donc empêché de mettre le projet notifié en vigueur s'il n'a pas l'approbation de la Commission. Comme cette dernière et les parties intervenantes l'ont fait observer, cette obligation dérive de l'article 5, alinéa 2, du traité CEE, selon lequel les États membres s'abstiennent de toutes mesures «susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts» du traité.

Si nous analysons maintenant chacune des conditions posées par le droit communautaire, il n'est pas nécessaire de déterminer, selon nous, si l'extension de la réserve de tacaud doit être considérée comme une mesure de conservation ou comme une mesure économique. Toutes les parties sont d'accord sur le fait que les fonds de pêche en question dans la zone visée n'étaient pas menacés d'extinction à l'époque où la réserve a été étendue. De même, il n'est pas contesté que cette zone connaissait, à l'époque litigieuse, une pêche trop intensive en ce sens qu'un trop grand nombre de jeunes poissons des espèces propres à la consommation humaine étaient capturés comme prises accessoires. Sur ce point, il faut aussi donner raison au gouvernement britannique lorsqu'il prétend que la réglementation litigieuse a diminué les captures de jeunes poissons des espèces précitées et servait sous cet angle, à long terme, à assurer un rendement optimal des espèces de poissons destinés à la consommation humaine. Cela ne signifie toutefois pas encore que l'extension de la zone en question doive être considérée comme une mesure de conservation licite *au regard du droit communautaire.*

Des mesures unilatérales sont seulement permises lorsqu'elles sont absolument nécessaires et appropriées en ce sens que, sans les mesures *concrètes* de protection, la régénération de certaines espèces de poissons et aussi, par voie de conséquence, l'approvisionnement des consommateurs seraient menacés. Or, tel n'était pas le cas à l'époque de l'adoption de la mesure britannique. D'une part, aucune des espèces de poissons en question n'était menacée d'extinction. S'il est vrai que le rapport établi à ce sujet par le Conseil international pour l'exploration de la mer en 1977 contient une analyse des effets possibles d'une extension différenciée de la réserve de tacaud, il n'exprime aucune recommandation tendant à l'interdiction de la pêche du tacaud. Contrairement à l'opinion du gouvernement britannique, une recommandation claire en ce sens ne découle pas non plus du rapport du Comité d'avis sur la question des pêches, du Conseil international pour l'exploration de la mer, de 1978, qui ne parle pas de la réserve de tacaud norvégien. Enfin, dans son rapport de 1979, le Conseil international pour l'exploration de la mer déclare très clairement qu'il n'est pas compétent pour faire

des recommandations en ce qui concerne la réserve de tacaud norvégien, tant que de graves problèmes de conservation ne se posent pas dans cette zone pour les fonds d'églefins et de merlans.

Quant à l'incompatibilité de l'extension de la réserve de tacaud avec les intérêts de la Communauté, elle résulte des propositions en la matière qui ont été présentées au Conseil par la Commission. Aucune de ces propositions ne prévoit exclusivement et uniquement d'étendre la réserve de tacaud. Pour éviter, comme les préambules des propositions le déclarent, «des discriminations et une distorsion de la concurrence entre les États membres», la Commission a prévu, entre autres dans sa dernière proposition du 16 janvier 1978 (COM 78/7 final), trois mesures différentes pour empêcher une pêche trop intensive des églefins et des merlans: une interdiction de pêcher le tacaud norvégien avec des filets à maillage serré, la fixation de la quantité maximale des prises accessoires à 10 % de la quantité totale de poisson, ainsi qu'un volume total de capture autorisé et des quotas pour l'églefin et le merlan. Comme il résulte des propositions elles-mêmes et comme la Commission nous l'a aussi assuré, ces mesures devaient être introduites pour concilier autant que possible, et cela de manière équilibrée, les intérêts économiques des industries concernées du secteur de la pêche des divers États membres. Comme nous l'avons déjà souligné, cette tâche peut toutefois être accomplie seulement dans le cadre d'une mesure communautaire tenant compte des intérêts économiques et sociaux de tous les États membres intéressés, et non pas par une mesure nationale unilatérale.

L'extension de la réserve de tacaud ne conduit pas seulement à une augmentation du rendement d'*une* industrie de la pêche, mais elle aboutit simultanément, dans une zone déterminée et pendant certaines périodes, à exclure une *autre* industrie de la pêche, dans la mesure où elle favorise l'intérêt économique des pêcheurs qui pêchent du poisson destiné à l'alimentation humaine, au détriment de ceux qui pratiquent la pêche à des fins industrielles. Enfin, le caractère économique de la mesure en question est spécialement illustré par le fait que tant le gouvernement britannique que le gouvernement danois ont produit de vastes tableaux concernant les gains et les pertes des industries concernées du secteur de la pêche, sans que nous jugions nécessaire d'analyser ces tableaux en détail.

Contrairement à l'opinion du gouvernement du Royaume-Uni, une opinion différente ne peut pas non plus être déduite du fait que la Commission a approuvé le «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) Order 1977». Cet acte national a simplement prorogé pour une courte période, jusqu'à la fin de 1977, la mesure communautaire antérieure qui prévoyait une réserve de tacaud s'étendant jusqu'à 0° (cf. règlement n° 2243/77). Une telle prorogation avait du reste été proposée par la Commission elle-même le 24 octobre 1977 (COM 77/546), mais sans extension jusqu'à 2°.

Au surplus, la nécessité absolue de l'extension de la réserve de tacaud en tant que mesure de conservation des stocks d'églefins et de merlans dans cette zone est encore mise en doute par une série d'autres faits. Nous nous bornerons à signaler que, lors de la session du Conseil de janvier 1978, huit États membres se sont prononcés en faveur d'une augmentation des dimensions des mailles, pour prévenir le risque d'une pêche trop intensive, tandis que le Royaume-Uni, pour quelque motif que ce soit, a voté contre cette mesure. Or, si

le gouvernement du Royaume-Uni était convaincu de la nécessité absolue d'une mesure de protection, il aurait au moins pu marquer son accord sur cette solution, même si la dimension des mailles proposée n'était pas encore de nature, à son avis, à protéger complètement les fonds de poissons en cause.

En outre, il faut noter qu'après la session précitée du Conseil et conformément aux propositions de la Commission, les huit autres États membres ont réduit la proportion des prises accessoires pour la pêche à des fins industrielles, de 20 à 10 %. Sans attendre le résultat de cette mesure, c'est-à-dire sans que la nécessité d'une mesure complémentaire soit déjà certaine, le Royaume-Uni a annoncé, dès le mois de juillet de la même année, l'introduction d'une mesure encore plus drastique.

Il est donc établi que l'extension unilatérale de la réserve de tacaud n'était ni appropriée ni absolument nécessaire et que, compte tenu de ce que nous avons dit précédemment, son entrée en vigueur licite aurait exigé l'approbation *expresse* de la Commission. Cette approbation n'était pas intervenue, comme on le sait, la constatation d'une violation du droit communautaire se justifie par conséquent déjà pour ce motif.

Pour l'examen des autres griefs, nous pourrons donc être bref.

C'est ainsi, en particulier, que le grief selon lequel le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire parce que, en étendant la réserve de tacaud, il a pratiquement obligé la Communauté de renégocier les accords de pêche avec la Norvège et les îles Féroé, est sans doute justifié lui aussi. Il suffit de signaler à ce sujet que, dans le domaine de la politique de la pêche, seule la Communauté peut contracter et exécuter efficacement des obligations contractuelles à l'égard de pays tiers pour toute l'étendue du champ d'application de la réglementation communautaire (cf. arrêt de la Cour dans l'affaire 22/70, Commission/Conseil, arrêt du 31. 3. 1971, Recueil 1971, p. 263). D'après l'article 5, alinéa 2, du traité CEE, les États membres s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts de ce traité. Comme la Commission nous l'a dit, la Communauté a été contrainte de renégocier les accords conclus jusqu'à cette époque avec la Norvège et les îles Féroé. Contrairement à l'opinion soutenue par le gouvernement britannique, le point de savoir si ces accords avaient déjà été adoptés formellement par le Conseil ne saurait avoir de l'importance sous cet angle, le seul élément décisif étant qu'il y avait unanimité entre les parties contractantes pour appliquer effectivement les accords intervenus.

A l'instar de la Commission et du gouvernement danois, il nous reste encore à constater que la mesure litigieuse, n'étant pas justifiée objectivement, représente une discrimination illégale à l'endroit de la flotte de pêche danoise. Comme nous l'avons vu, l'extension de la zone en question aboutit à exclure les bateaux danois, qui pêchent le tacaud, de leurs fonds de pêche traditionnels situés à l'intérieur des eaux soumises à la souveraineté britannique, alors que cette mesure n'a pas le même effet à l'égard des bâtiments de pêche britanniques, qui pratiquent principalement dans cette zone la pêche de l'églefin et du merlan. Or, nous savons que la règle de l'égalité de traitement, consacrée par le droit communautaire, interdit aussi les formes de discrimination occultes qui, par l'application d'autres

critères de distinction, conduisent effectivement au même résultat que des discriminations apparentes.

Pour être complet, nous signalerons finalement que le «Norway Pout (Prohibition of Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978», qui a conduit à une extension de la zone en question, n'est pas limité dans le temps et ne peut donc pas non plus être qualifié de mesure transitoire. Le gouvernement britannique prétend que la mesure répond néanmoins à ce critère parce que, en raison de la primauté du droit communautaire, le droit national cessera de toute manière d'être applicable lorsqu'un acte communautaire en la matière interviendra.

Si l'on suivait cet argument, toutes les mesures nationales qui sont prises dans le domaine de la compétence communautaire et qui ne prévoient pas une durée de validité limitée dans le temps devraient être qualifiées de mesures transitoires étant donné qu'elles ne sont applicables que jusqu'à l'adoption d'une réglementation communautaire. Cette interprétation rendrait sans objet la condition posée par le droit communautaire, selon laquelle la réglementation nationale doit être limitée dans le temps ou être qualifiée de mesure transitoire. Pour ce motif, de même que pour des raisons de sécurité juridiques, nous estimons devoir nous en tenir à la règle qui veut que les mesures nationales prises dans le domaine de la politique de la pêche, lequel relève fondamentalement de la compétence de la Communauté, doivent expressément prévoir une durée de validité limitée ou être qualifiées de mesures transitoires.

Comme les conditions prévues par le droit communautaire n'étaient donc pas remplies, l'extension unilatérale de la réserve de tacaud norvégien aurait seulement pu être mise en œuvre avec l'approbation expresse de la Commission. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner en outre si le Royaume-Uni a régulièrement consulté la Commission à tous les stades de l'introduction envisagée de la mesure litigieuse, la constatation d'une violation du droit communautaire s'impose donc déjà pour le motif que nous avons indiqué précédemment.

IV — Le recours formé par la Commission est donc fondé. Nous concluons par conséquent à ce que la Cour constate que, pour les motifs exposés en détail ci-dessus, le gouvernement du Royaume-Uni a manqué à des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire en ce que:

1. dans la zone de pêche de Mourne

   a) il n'a pas interdit la pêche du hareng, dans les eaux de cette zone qui relèvent de la souveraineté britannique, dans un délai approprié après l'expiration des mesures de conservation communautaires;

   b) il a autorisé une dérogation temporaire et quantitativement limitée de l'interdiction de la pêche du hareng pour les bateaux d'une longueur inférieure à 35 pieds, également après qu'une partie des eaux de pêche britanniques a été fermée;

   c) il ne s'est pas acquitté à temps, ni comme il le devait, de ses obligations de procéder à des consultations au niveau communautaire en raison des mesures précitées;

2. dans la zone de pêche du nord de la mer d'Irlande et de l'île de Man

   a) il n'a pas informé suffisamment la Commission et les autres États membres au sujet du régime de licences introduit en 1977 et 1978;

   b) en réduisant les quotas de pêche de 12 500 tonnes à 9 000 tonnes et en interdisant prématurément la pêche du hareng dans cette zone le 24 septembre 1978, il a fixé des quotas de capture de manière unilatérale et sans l'approbation de la Commission;

   c) en liant l'octroi de licences aux pêcheurs irlandais, pour la pêche du hareng à l'intérieur de la zone des 12 milles de l'île de Man, à l'obligation de débarquer le poisson sur cette île, il a entravé la libre circulation des marchandises;

3. par le «Norway Pout (Prohibition Fishing) (No. 3) (Variation) Order 1978», qui est entré en vigueur le 1er octobre 1978, il a étendu la réserve de tacaud norvégien à 2° de longitude est de manière unilatérale et sans l'approbation de la Commission.

Comme il y a lieu de faire droit au recours, le Royaume-Uni doit aussi être condamné aux dépens, y compris ceux des intervenants.