

respecter les éléments essentiels de la matière qui ont été fixés dans le règlement de base après consultation du Parlement européen.

2. L'exigence de stabilité relative de la répartition entre les États membres du volume des prises disponibles pour la Communauté en cas de limitation des activités de pêche, que pose l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 170/83, doit s'entendre comme signifiant le maintien d'un pourcentage fixe pour chaque État membre dans cette répartition.

Le règlement n° 1/85 satisfait à cette exigence, dans la mesure où il opère une

répartition en pourcentage identique à celle opérée antérieurement par les règlements n°s 172/83, 3624/83 et 320/84.

Par ailleurs, le système de répartition que met en place ledit règlement est compatible tant avec les objectifs de la politique agricole commune, car il contribue à la stabilisation à long terme des marchés et à l'emploi optimal des ressources de pêche, qu'avec le principe de non-discrimination, car il impose aux pêcheurs de chaque État membre des efforts de limitation proportionnés à ce qu'ils pêchaient avant l'entrée en vigueur du régime communautaire de conservation des ressources de pêche.

RAPPORT D'AUDIENCE présenté dans l'affaire 46/86 *

I — Exposé des faits

a) *Description de la réglementation communautaire en matière de conservation des ressources de la pêche*

Le règlement n° 170/83 du Conseil, du 25 janvier 1983 (JO L 24, p. 1), institue le régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche.

Ce règlement prévoit dans son article 3 que, lorsqu'il s'avère nécessaire d'assurer la conservation d'une espèce de poisson déterminée, le Conseil fixe le nombre total admissible des captures (ci-après « TAC »). Les TAC sont établis année par année et espèce par espèce.

L'article 4, paragraphe 1, du même règlement stipule que le « volume des prises disponibles pour la Communauté est réparti entre les États membres de façon à assurer à ceux-ci une stabilité relative des activités exercées sur chacun des stocks considérés ». Pour assurer le respect de ce principe, chaque État se voit accorder chaque année un certain pourcentage de ce volume des prises disponibles. Ces pourcentages sont restés invariables depuis 1983. Le nombre total de poissons pouvant être capturés par les pêcheurs d'un État membre n'est toutefois pas fixe, étant donné que les TAC et, donc, le volume des prises disponibles pour la Communauté changent chaque année.

Sous réserve de notification préalable à la Commission, l'article 5, paragraphe 1, du

* Langue de procédure: le néerlandais.

règlement n° 170/83 permet, enfin, aux États membres d'échanger tout ou partie des quotas pour une espèce de poisson qui leur ont été attribués en vertu de l'article 4.

Des règlements particuliers sont adoptés chaque année, fixant les TAC ainsi que les conditions dans lesquelles les diverses espèces de poissons protégées peuvent être pêchées. Le règlement n° 1/85 du Conseil, « fixant, pour certains stocks ou groupes de stocks de poissons, les totaux admissibles provisoires des captures pour 1985 et certaines conditions dans lesquelles ils peuvent être pêchés » (JO L 1985, L 1, p. 1), concerne notamment la fixation et la répartition du TAC pour l'année 1985 en ce qui concerne la plie dans les zones CIEM II a et IV (c'est-à-dire en mer du Nord). Ce règlement permettait à l'ensemble de la flotte communautaire de pêcher, pour cette année, 186 000 tonnes de plies en mer du Nord. Sur cette quantité, les Pays-Bas ont reçu un quota de 71 540 tonnes.

b) *Le déroulement du litige au principal*

Le règlement n° 1/85 a été exécuté aux Pays-Bas par le « décret réglementant le contingentement de la sole et de la plie en mer du Nord en 1985 ». Aux termes de ce décret, le quota de plie attribué aux Pays-Bas est réparti entre les différents pêcheurs néerlandais. En 1985, ce décret a été modifié pour permettre la constitution de contingents collectifs gérés par les associations de pêcheurs.

M. Romkes est un pêcheur professionnel résidant à Urk. Il fait partie de la « Producentenorganisatie Oost » (ci-après « PO Oost »), qui, en 1985, a reçu un contingent de 20 000 tonnes sur le quota de plie accordé aux Pays-Bas.

Comme d'autres membres de la PO Oost, M. Romkes avait déjà épuisé, le 12 octobre

1985, la part du contingent de l'association qui lui avait été attribuée. Il a néanmoins continué à pêcher la plie après cette date.

Le 2 novembre 1985, il a reçu notification d'un procès-verbal pour infraction aux articles 7, paragraphe 1, et 8, paragraphe 2, du décret réglementant le contingentement de la sole et de la plie en mer du Nord pour 1985. Néanmoins, il a poursuivi sa pêche et c'est pourquoi il a ensuite fait l'objet, le 14 novembre 1985, d'une mesure provisoire prise par l'Officier van Justitie de Zwolle sur la base de l'article 28 de la loi sur les délits économiques lui enjoignant de s'abstenir, pour le restant de l'année 1985, de pêcher la plie en mer du Nord.

Le 29 novembre 1985, l'ensemble du quota attribué aux Pays-Bas a été épuisé. La fermeture de la pêche à la plie a été décrétée le 30 novembre 1985 pour tous les pêcheurs néerlandais.

Le 5 décembre 1985, M. Romkes a introduit devant l'Arrondissementsrechtbank de Zwolle une requête en annulation de la mesure provisoire du 14 novembre 1985.

c) *La question préjudicielle*

L'Arrondissementsrechtbank de Zwolle a posé à la Cour, par ordonnance enregistrée au greffe le 18 février 1986, la question de savoir si

« le règlement n° 1/85 du Conseil, du 19 décembre 1984, est valable, dans la mesure où il concerne la répartition entre les États membres des totaux de capture de plie admissibles dans les divisions CIEM II a et IV ».

Dans son ordonnance, la juridiction nationale explique les raisons pour lesquelles ce règlement pourrait éventuellement être considéré comme non valide.

Elle mentionne, d'abord, l'argument de M. Romkes qui soutient que le règlement n° 1/85 serait incompatible avec la convention des Nations unies sur le droit de la mer signé le 10 décembre 1982, et plus particulièrement avec son article 62, paragraphe 2, qui prévoirait qu'un État ne pouvant exploiter tout le quota de pêche qui lui a été attribué autorise d'autres États à en exploiter le reliquat. Toutefois, compte tenu de ce que que l'article 62 ne crée à son avis aucune obligation inconditionnelle pour les États, la juridiction nationale ne croit pas que le règlement communautaire soit incompatible avec cette disposition.

La juridiction nationale expose ensuite que le règlement n° 1/85 du Conseil pourrait être incompatible avec l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 170/83 du Conseil, qui prévoit que les TAC sont répartis entre les États membres de manière à assurer la stabilité relative des activités de pêche. A cet égard, la juridiction nationale se demande d'abord s'il est bon de maintenir de manière rigide la répartition des quotas entre les États, alors qu'un certain nombre d'États membres n'épuisent pas leurs quotas. La juridiction nationale qui ne croit pas que la notion de stabilité relative implique la garantie pour chaque flotte de disposer d'un quota suffisant rappelle que, selon les considérants du règlement n° 170/83, la stabilité doit s'apprécier en tenant compte des besoins particuliers des régions, eu égard à la situation biologique momentanée des stocks. Or, la situation biologique a tellement changé que le TAC de la plie a été fortement augmenté en 1985. Dans ces conditions, la juridiction nationale se demande s'il est opportun de garder la même clé de répartition pour le volume des prises disponibles pour la Communauté, alors que les besoins des États membres varient.

Enfin, plus généralement, la juridiction nationale se pose la question de savoir s'il

n'y a pas une incompatibilité fondamentale du règlement n° 1/85 avec les objectifs de la politique commune en matière d'agriculture et de pêche, ainsi qu'avec le principe de non-discrimination. En effet, depuis plusieurs années, le quota communautaire de plies n'a pas été épuisé, alors que la part de ce quota attribuée aux Pays-Bas l'a chaque fois été. Dans ces conditions, la juridiction se demande si le règlement n° 1/85 ne comporte pas à l'égard des pêcheurs néerlandais des limitations qui entravent le commerce et qui ne sont pas indispensables à la conservation des richesses biologiques de la mer.

Conformément à l'article 20, du protocole sur le statut de la Cour de justice des CEE, des observations écrites ont été déposées le 23 mai 1986 par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. R. C. Fischer, le 26 mai 1986 par le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. J. Delmoly, le 29 mai 1986 par M. Romkes, demandeur au principal, représenté par M^e H. J. Bronkhorst, le 30 mai 1986 pour le gouvernement néerlandais, représenté par M. G. Borchardt, et le 30 mai 1986 par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par MM. S. Richards et R. N. Ricks.

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

II — Observations présentées devant la Cour

Le demandeur au principal souligne d'abord que la convention des Nations unies sur le droit de la mer a été signée par la Communauté le 7 décembre 1984 et qu'elle

constitue, par conséquent, une règle de droit contraignante pour celle-ci. Le règlement n° 1/85 violerait cette convention parce qu'il ne prévoit pas de mécanisme correcteur efficace permettant de modifier la clé de répartition existante, alors qu'il était prévisible qu'une grande partie du quota de plie accordé à la Communauté resterait non exploitée. Les quantités non pêchées auraient dû être attribuées aux États membres auxquels avait été attribué un quota que l'on savait insuffisant.

Le demandeur au principal fait aussi valoir que le règlement n° 1/85 serait incompatible avec l'article 4 du règlement n° 170/83. En effet, la stabilité des activités de pêche aux Pays-Bas serait d'ores et déjà affectée du fait que le quota attribué aux Pays-Bas était totalement épuisé le 30 novembre 1985. Ce serait d'autant plus vrai pour une région comme celle d'Urk où la fermeture prématurée de la pêche à la plie, qui représente pour les pêcheurs de cette région l'unique possibilité de pêche, peut conduire certains pêcheurs à mettre fin à leurs activités et à mettre en péril d'autres activités liées à la capture de poissons.

Enfin, le demandeur au principal expose que différentes règles communautaires ont été violées. Il s'agirait, en premier lieu, de l'article 1^{er} du règlement n° 170/83. Celui-ci prévoit que le régime communautaire de la conservation et de la gestion des ressources de la pêche doit être établi en vue d'assurer la protection des fonds de pêche. Or, l'expérience des années précédentes aurait montré que la situation biologique de la plie ne justifiait pas l'instauration d'un TAC ni l'attribution aux Pays-Bas d'un quota aussi peu important. En second lieu, il y aurait violation de l'article 7 du traité en ce que les Pays-Bas se sont vu attribuer un quota de plie insuffisant alors que d'autres États membres ont reçu un quota dépassant leurs besoins. Ensuite, l'article 30 du traité serait violé parce que le système mis en place entrave le libre accès des pêcheurs néerlandais aux stocks de poissons des

autres États membres de manière plus que nécessaire. Enfin, le régime des quotas mis en place ne poursuivrait aucun des objectifs de la politique commune dans le secteur de l'agriculture et de la pêche tels qu'ils sont définis par l'article 39 du traité.

Le *gouvernement néerlandais* n'aborde pas le problème de l'incompatibilité éventuelle du règlement n° 1/85 avec la convention des Nations unies sur le droit de la mer.

En ce qui concerne le principe de stabilité relative, le *gouvernement néerlandais* explique que ce principe signifie que chaque État reçoit un pourcentage identique du TAC pour une espèce déterminée de poisson et obtient, dès lors, une relative certitude quant au volume de ses captures. Ce principe n'implique toutefois pas que les quotas qui sont attribués aux États membres doivent être parfaitement adaptés à la capacité de capture de la flotte. Le règlement n° 1/85 serait dès lors compatible avec ce principe, puisqu'il accorde aux Pays-Bas la même part dans le volume des prises disponibles pour la plie que les années précédentes. Le fait que les États n'épuisent pas tout leur quota serait dès lors sans pertinence. La solution consiste, à cet égard, en des échanges de quotas qui sont rendus possibles par l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 170/83.

Enfin, en ce qui concerne la troisième cause éventuelle d'invalidité du règlement en cause mentionnée par la juridiction nationale, le *gouvernement des Pays-Bas* souligne que, sans la limitation des possibilités de captures, il n'y a pas conservation possible des stocks de poisson et sans celle-ci, il n'y a pas de pêche assurée à l'avenir. Dès lors, même si le règlement n° 1/85 peut contenir une restriction à la liberté de production, une telle restriction reste compatible avec les articles 30 à 34 du traité, puisque, sans elle, la conservation des ressources biologiques de la mer serait impossible.

En guise de conclusion, le *gouvernement néerlandais* estime déplorable une situation

dans laquelle certains États membres ont un excédent de quotas de pêche, tandis que d'autres épuisent très rapidement leurs quotas. Toutefois, la solution à ce problème est politique et doit être négociée dans le cadre du Conseil.

Le gouvernement du Royaume-Uni précise d'abord que le traité des Nations unies sur le droit de la mer n'est pas encore entré en vigueur et qu'il ne saurait donc lier la Communauté. De toute façon, celle-ci en signant ce traité a formulé une réserve dont il ressort que l'article 62 de ce traité ne s'applique pas au régime communautaire de la conservation et de la gestion de la pêche.

En ce qui concerne la notion de « stabilité relative », le gouvernement du Royaume-Uni estime qu'un système de quotas représentant un pourcentage fixe du TAC conduit à une exploitation équilibrée, sur des bases durables, de l'activité de pêche dans chaque État et est donc compatible avec le règlement n° 170/83. Même si le volume réel des captures peut varier d'année en année selon les fluctuations de l'importance du stock, ce système est le seul qui aboutisse à un résultat satisfaisant tout en n'étant pas complètement inflexible, puisqu'il prévoit des possibilités de révision ainsi que des possibilités d'échange de quotas. Quant aux pourcentages spécifiques accordés à chaque État, ils sont fixés en fonction de critères objectifs et sont donc aussi conformes à la réglementation de base.

Enfin, en ce qui concerne l'incompatibilité du système mis en place avec les articles 7 et 39 du traité, le gouvernement du Royaume-Uni souligne que le système est destiné à assurer l'exploitation équilibrée des ressources maritimes sur une base durable. Par conséquent, il faut prendre en considération le long terme et non pas la situation

telle qu'elle se présente à un moment donné: ce qui importe, dès lors, est que la répartition de la part de poissons disponible entre les États contribue à une production maximale à long terme.

Le Conseil des Communautés européennes estime d'abord qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la validité du règlement en question au regard de l'article 62, paragraphe 2, de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, car les conditions posées par la jurisprudence de la Cour pour que la validité des actes pris par les institutions puisse être appréciée au regard d'une disposition de droit international n'est remplie en l'espèce. En premier lieu, ce traité n'est pas encore entré en vigueur. En second lieu, le Conseil n'a pas encore approuvé l'accord au nom de la Communauté. Enfin, l'article 62, paragraphe 2, n'a pas d'effet direct, ne serait-ce que parce qu'il n'a sûrement pas le caractère inconditionnel requis, dans la mesure où il subordonne l'accès des États étrangers au territoire maritime de la Communauté à la conclusion d'accords ou d'autres arrangements ainsi qu'au respect des lois et règlements de l'État côtier.

En ce qui concerne l'incompatibilité du règlement n° 1/85 avec l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 170/83, le Conseil souligne que la notion de stabilité relative est une notion complexe à contenu variable qu'il ne serait pas bon d'interpréter une fois pour toutes. En toute hypothèse, elle ne saurait signifier la garantie pour chaque flotte de pouvoir toujours disposer d'un quota suffisant. Par ailleurs, se référant à la jurisprudence de la Cour, et notamment à l'arrêt du 21 février 1979 (138/78, Stöltzing, Rec. p. 713) et à celui du 29 octobre 1980 (138/79, Roquette Frères, Rec. p. 3333), le Conseil estime que, en matière de conservation et de gestion des ressources de pêche, il jouit d'un large pouvoir d'appréciation, en raison de la complexité des situations économiques qu'il doit

prendre en considération et de la variété des objectifs parfois difficilement conciliables que l'article 39 du traité lui assigne. La validité d'un acte du Conseil ne saurait dès lors être mise en cause dans ce domaine qu'en cas d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir.

Enfin, en ce qui concerne la prétendue violation des articles 7 et 39 du traité, le Conseil fait d'abord observer que les quotas accordés aux États ne doivent pas nécessairement être épuisés. Il souligne ensuite que les États membres ont la possibilité d'échanger tout ou partie de leurs quotas et que cette possibilité est utilisée en pratique. Par conséquent, le système mis en place est suffisamment souple pour éviter toute discrimination entre les États membres.

La *Commission des Communautés européennes* souligne, tout d'abord, que la convention des Nations unies sur le droit de la mer n'est pas encore entrée en vigueur et que donc elle ne lie pas encore la Communauté. De toute façon, cette convention ne sera applicable qu'aux relations entre la Communauté dans son ensemble et les pays tiers, mais non aux relations mutuelles entre les États membres qui restent régies par la politique commune de la pêche.

En ce qui concerne la compatibilité du règlement n° 1/85 avec le principe de stabilité relative, la Commission estime d'abord que ce principe de stabilité relative ne saurait être interprété comme la garantie pour chaque flotte de pouvoir toujours disposer d'un quota de pêche suffisant. Par ailleurs, en ce qui concerne le point de savoir s'il est opportun de maintenir la même répartition du TAC entre les États membres alors qu'il s'avère qu'ils ont des besoins différents, la Commission indique que, dans la fixation des TAC, des critères

économiques et sociaux sont aussi pris en considération. La diversité des situations des pêcheurs entre donc aussi en ligne de compte. Enfin, la Commission rappelle que le règlement de base ne comporte aucune disposition obligeant le Conseil à modifier les quotas accordés à un État s'il apparaît ou s'il est à prévoir que ceux-ci ne correspondent plus aux besoins actuels des différentes flottes de pêche. La Commission souligne aussi que le TAC fixé pour la plie en 1985 l'a été à un niveau bien supérieur à celui qui se justifiait du point de vue biologique afin, notamment, de pouvoir accroître les possibilités de capture pour les pêcheurs néerlandais, parce qu'il était tout à fait prévisible que certains États n'épuiseraient pas leurs quotas. La Commission considère qu'il est inexact de considérer que l'épuisement complet d'un TAC, éventuellement par transfert de quotas inutilisés, serait neutre du point de vue de la conservation des stocks de poisson. En effet, des « impératifs économiques et sociaux » interviennent dans l'établissement du TAC de telle sorte que celui-ci est souvent fixé à un niveau plus élevé que celui qui s'imposerait d'un point de vue biologique.

Enfin, quant à la compatibilité du système mis en place avec le traité CEE, la Commission estime que les considérations émises précédemment ont suffisamment montré que le système institué par le règlement n° 170/83 n'est pas incompatible avec le traité CEE. En mettant en place ce système, le législateur communautaire a agi dans les limites du large pouvoir discrétionnaire dont il dispose en vertu des articles 39 et suivants du traité.

R. Joliet
Juge rapporteur