Dans les affaires jointes 185/78 à 204/78,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par l'Economische Politierechter (juge de police en matière économique) de l'Arrondissementsrechtbank (tribunal d'arrondissement) de Rotterdam et tendant à obtenir, dans les procédures pénales engagées devant ce juge à charge de

J. VAN DAM EN ZONEN (affaires 185 et 186/78),

J. EN W. LOKKER CORNELISZONEN (affaires 187 et 188/78),

REDERIJ DELTA BV (affaire 189/78),

GEBR. J. EN W. MELISSANT (affaires 190 et 191/78),

C. TANIS JACZN EN ZONEN (affaire 192/78),

JAN TANIS, marin pêcheur (affaire 193/78),

GEBR. VAN DER KLOOSTER (affaire 194/78),

JAC. VAN DER KLOOSTER EN ZOON (affaire 195/78),

JAC. TANIS, KMRSZN EN ZONEN (affaire 196/78),

JAN GRINWIS, marin pêcheur (affaire 197/78),

ANTHONIJ REDERT, marin pêcheur (affaire 198/78),

A. REDERT EN G. TANIS (affaire 199/78),

JOH. EN KR. ORGERS GERRITZONEN (affaire 200/78),

VISSERIJBEDRIJF WISSELVALLIGHEID BV (affaire 201/78),

JOHANNES TANIS, marin pêcheur (affaire 202/78),

JOHANNES GRINWIS, marin pêcheur (affaire 203/78),

ADAM 'T MANNETJE, marin pêcheur (affaire 204/78),

ayant tous leur siège ou leur domicile à Goedereede,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 102 de l'acte du 22 janvier 1972 relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités ainsi que de certaines normes de droit communautaire, au regard de mesures nationales portant contingentement des prises de soles et de plies en mer du Nord.

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait et T. Koopmans, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Aux Pays-Bas, la «Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978» (décret portant réglementation provisoire de la limitation des prises de soles et de plies de 1978), du 29 décembre 1977, interdit, à son article 2, la pêche de la sole et de la plie, à partir du 1er janvier 1978, dans certaines zones maritimes, notamment en mer du Nord, qui relève de la juridiction non seulement des Pays-Bas, mais aussi de la Belgique, du Danemark, de la république fédérale d'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Norvège. L'article 3 du décret exonère de cette interdiction générale l'ensemble des pêcheurs néerlandais, dans les limites d'une quantité globale maximale de prises de 765 tonnes de soles et de 2 950 tonnes de plies par mois civil.

La «Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978» (décret portant réglementation provisoire du contingentement des soles et des plies capturées en mer du Nord de 1978), également du 29 décembre 1977, a, en exécution de l'article 3 du décret portant réglementation provisoire de la limitation des prises de soles et de plies, fixé les règles et critères de la répartition mensuelle de la quantité globale de prises autorisée et de la détermination du contingent mensuel alloué, en 1978, par bateau de pêche néerlandais, pour la capture de soles et plies en mer du Nord.

Les deux décrets du 29 décembre 1977, entrés en vigueur le 1er janvier 1978, sont fondés sur le «Reglement zee- en kustvisserij 1977» (règlement en matière de pêche maritime et côtière), du 25 novembre 1977, dont l'article 3, d'une part, habilite le ministre de l'agriculture et des pêcheries à prendre les mesures d'exécution de conventions internationales ou de décisions d'organisations internationales, d'autre part, lui confère un pouvoir réglementaire «autonome», indépendamment des règles internationales. L'article 4 du règlement énumère les matières que le ministre peut ainsi réglementer; parmi ces matières figurent notamment la détermination de la quantité de poissons que l'ensemble des pêcheurs néerlandais sont autorisés à capturer et la répartition de cette quantité entre les pêcheurs néerlandais.

Au mois de janvier 1978, 17 sociétés de pêche ou marins pêcheurs néerlandais ont enfreint les dispositions du décret portant réglementation provisoire du contingentement des soles et des plies capturées en mer du Nord, en débarquant de bateaux de pêche leur appartenant des quantités de soles et/ou de plies supérieures au contingent mensuel fixé pour les bateaux en cause, qui leur avait été communiqué par notification du directeur des pêcheries auprès du ministère de l'agriculture et des pêcheries.

Ces sociétés et marins pêcheurs ont été, de ce fait, cités, par l'officier van justitie (ministère public), à comparaître, le 27 juin 1978, devant l'Economische Politierechter (juge de police en matière économique) de l'Arrondissementsrechtbank (tribunal d'arrondissement) de Rotterdam.

L'Economische Politierechter, par vingt jugements rendus le 18 juillet 1978, a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

1) A quelle date le délai prévu à l'article 102 de l'acte relatif à l'adhésion et à l'adaptation des traités est-il venu à expiration?

2) Les mesures arrêtées en vertu du Reglement zee- en kustvisserij (règlement en matière de pêche maritime et côtière) de 1977 (Stb. 666), telles qu'elles figurent dans la Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol (décret portant réglementation provisoire de la limitation des prises de soles et de plies, 1978) et la Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee (décret portant réglementation provisoire du contingentement des soles et des plies capturées en mer du Nord) 1978 (Stcrt. 1977, 255), sont-elles basées sur des dispositions communautaires ou sur des obligations imposées par la Communauté aux États membres par voie de traité, conformément à l'article 5 du traité CEE, ou sur des compétences reconnues par la Communauté aux États membres?

3) Les dispositions précitées sont-elles compatibles avec le droit communautaire quant à leur contenu?

Les jugements de l'Economische Politierechter ont été enregistrés au greffe de la Cour le 14 septembre 1978.

Par ordonnance du 15 novembre 1978, la Cour a décidé de joindre les vingt affaires, inscrites sous les numéros 185/78 à 204/78, aux fins de la procédure écrite et orale et de l'arrêt.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été

déposées le 27 novembre 1978 par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. J. H. J. Bourgeois, le 6 décembre par la société Firma J. van Dam en Zonen et les autres prévenus au principal, représentés par Me H. H. Kronenberg, avocat à Rotterdam, à la même date par le gouvernement du Royaume des Pays-Bas, représenté par M. F. Italianer, secrétaire général du ministère des affaires étrangères, le 13 décembre par le gouvernement du Royaume de Danemark, représenté par M. Per Lachmann, conseiller à la direction des relations économiques extérieures du ministère des affaires étrangères, et le 2 janvier 1979 par le gouvernement de la République française.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité les gouvernements du Royaume des Pays-Bas, du Royaume de Danemark, de la République française et du Royaume-Uni ainsi que la Commission à répondre, avant l'ouverture de la procédure orale, à une question. Il a été donné suite à cette invitation dans le délai imparti.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La *société J. van Dam en Zonen et les autres prévenus au principal* rappellent la réglementation néerlandaise en cause dans le litige au principal.

a) A cet égard, il conviendrait de noter qu'au début de l'année 1977, les Pays-Bas, comme les autres États membres de la CEE parties à cette convention, ont dénoncé, avec effet à la fin de l'année, la convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est; une nouvelle convention internationale, à laquelle la CEE aurait été partie, n'aurait pas été conclue. Le Conseil de la CEE n'aurait pas non plus arrêté de règles limitant les captures de soles et de plies pour l'année 1978; la décision du Conseil, en décembre 1977, de proroger jusqu'au 31 janvier 1978 les règlements communautaires en matière de conservation et de gestion ne pourrait concerner la pêche de la sole et de la plie: il n'aurait, en 1977, existé aucune réglementation communautaire spécifique pour ce secteur. Le Conseil n'aurait pris aucune décision, conforme aux prescriptions du traité CEE, pour proroger des réglementations nationales basées en 1977 sur des conventions internationales devenues entre-temps caduques. Pour l'année 1978, le Conseil, lors de sa réunion des 30 et 31 janvier 1978, aurait approuvé une 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 eût été préalablement recherché. La communication de la Commission, en raison de la date de son approbation par le Conseil, ne saurait se rapporter au régime de quotas en cause dans le litige au principal, applicable en janvier 1978; d'autre part, elle ne saurait être assimilée à une habilitation formelle.

Ces constatations permettraient de conclure que la deuxième question posée à la Cour appelle une réponse négative.

b) La compétence des États membres à prendre des mesures nationales de limitation de la pêche aurait été examinée par la jurisprudence de la Cour.

Il résulterait de l'arrêt du 14 juillet 1976 (affaires jointes 3, 4 et 6/76, Kramer e. a., Recueil p. 279) que «la Communauté n'ayant pas encore exercé pleinement ses fonctions» en la matière, les États membres avaient à l'époque, «le pouvoir d'assumer ... des engagements relatifs à la conservation des ressources biologiques de la mer», mais que «cette compétence des États membres n'a qu'un caractère transitoire»; cette compétence transitoire «prendra fin au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, le Conseil devant avoir adopté, conformément à l'obligation qui lui est faite par l'article 102 de l'acte d'adhésion, des mesures tendant à la conservation des ressources de la mer». Au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, la Communauté serait donc seule compétente pour adopter des mesures tendant à la conservation des ressources biologiques de la mer sur le plan interne, cette compétence interne exclusive impliquant aussi une compétence externe exclusive.

Il ressortirait également des arrêts de la Cour du 16 février 1978 (affaire 61/77, Commission/Irlande, Recueil p. 417; affaire 88/77, Schonenberg, Recueil p. 473) que, durant la période transitoire visée à l'article 102 de l'acte d'adhésion, les États membres ne conservent, en matière de pêche, qu'une compétence résiduelle et qu'aucune compétence nationale ne peut plus subsister à la fin de la période transitoire.

L'adhésion visée à l'article 102 de l'acte d'adhésion serait intervenue le 1er janvier 1973; les mesures prévues par cette disposition devraient donc avoir été prises au plus tard le 1er janvier 1978.

Ainsi, la réponse à la première question devrait être:

Depuis le 1er janvier 1978, compte tenu du droit communautaire et, en particulier, de l'article 102 de l'acte d'adhésion, les États membres ne sont plus compétents pour prendre des mesures tendant à limiter les captures comme celles qui figurent dans la «Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978» et dans la «Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978». Ce n'est qu'en vertu d'une habilitation expresse, contenue dans un règlement du Conseil, que les États membres peuvent prendre de telles mesures.

c) Même si, par hypothèse, les États membres avaient continué à disposer d'une compétence résiduelle après le 1er janvier 1978, il n'en resterait pas moins que les deux décrets néerlandais en cause dans le litige au principal ne sont pas, de par leur contenu, compatibles avec l'article 7 du traité CEE et l'article 2 du règlement n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO n° L 20, p. 19). Or, il résulterait de la jurisprudence de la Cour que, même pendant la période transitoire, les mesures nationales ne peuvent être contraires au droit communautaire et que, dans la mesure où elles restreignent l'exercice de la pêche, elles doivent avoir un effet minimal sur le fonctionnement de l'organisation du marché.

L'article 7 du traité CEE interdirait toute discrimination fondée sur la nationalité; l'article 2 du règlement n° 101/76 prescrirait l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions d'accès et d'exploitation dans les eaux maritimes

relevant de la souveraineté ou de la juridiction de chacun des États membres. Or, les décrets litigieux ou bien comporteraient, dans la région de la mer du Nord, qui n'est qu'en partie couverte par la zone de pêche néerlandaise des 200 milles marins, une interdiction s'appliquant à tous les pêcheurs, quelle que soit leur nationalité, avec une dispense en faveur des pêcheurs néerlandais, dans la limite du contingent mensuel qui leur est attribué, ou bien autoriseraient les pêcheurs de la CEE autres que néerlandais à pêcher librement, alors que le pêcheur néerlandais serait limité par le contingent mensuel qui lui est fixé par sa réglementation nationale; dans l'un ou l'autre cas, il y aurait discrimination. En fait, la réglementation néerlandaise ne s'appliquerait qu'aux pêcheurs de soles et de plies néerlandais, qui se trouveraient ainsi placés dans une situation beaucoup moins favorable que celle de leurs collègues de la CEE, aucun des autres États membres n'ayant arrêté, pour le mois de janvier 1978, un régime de quotas comparable ou identique.

Il conviendrait de donner à la troisième question la réponse suivante:

Les mesures limitant les captures, fondées sur l'article 4 du «Reglement zee- en kustvisserij 1977» et qui font l'objet notamment de la «Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978» et de la «Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978», sont incompatibles avec le droit communautaire, en particulier avec l'article 7 du traité CEE et les articles 2 et 4 du règlement n° 101/76.

Le *gouvernement du Royaume des Pays-Bas* souligne que la question essentielle soulevée par l'affaire au principal est celle de la compétence des États membres à arrêter des mesures de limitation de la pêche et que cette question doit être examinée sous l'angle d'une prorogation, à titre provisoire, pour l'année 1978, de deux décrets ministériels réglementant la capture de soles et de plies en mer du Nord.

a) Jusqu'au début de l'année 1978, les États membres de la Communauté, sauf l'Italie et le Luxembourg, auraient été parties à la convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est. Pour l'année 1977, la recommandation n° 15 A, adoptée le 25 novembre 1976 dans le cadre de cette convention, aurait prévu une limitation des captures de soles et de plies en mer du Nord grâce à la fixation de quotas totaux de capture et à leur répartition entre les États intéressés. Les autorités néerlandaises auraient mis cette recommandation en œuvre par la «Beschikking vangstbeperking tong en schol 1977» (décret portant limitation des captures de soles et de plies) et, en exécution de ce décret, par la «Beschikking contingentering tong en schol Noordzee 1977» (décret portant contingentement des captures de soles et de plies en mer du Nord), qui avait instauré un régime de quotas sur la base de quotas annuels par bateau. En décembre 1977, la Communauté n'étant pas en mesure de réaliser une politique commune de la pêche, il aurait été décidé, lors de la réunion du Conseil des 5, 6 et 7 décembre 1977, de proroger jusqu'au 1er février 1978 les réglementations nationales relatives à la capture de soles et de plies en vigueur en 1977. Les autorités néerlandaises auraient donné suite à cette décision par les deux décrets, du 29 décembre 1977, en cause dans le litige au principal.

b) Dans son arrêt du 16 février 1978, la Cour aurait constaté que les États

membres ont encore la faculté de prendre, dans un cadre national, les mesures de conservation appropriées «aussi longtemps que court le délai 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».

La période transitoire visée à l'article 102 ne serait pas une période de transition au sens de l'article 9 de l'acte d'adhésion: l'article 102 comporterait une obligation imposée non aux États membres, mais à une institution de la Communauté; l'article 9 ferait obligation aux nouveaux États membres de supprimer des mesures transitoires définies avec précision, alors que le Conseil se verrait assigner pour mission de fixer les «conditions d'exercice de la pêche», sans autre précision. L'article 102 de l'acte d'adhésion ne s'opposerait donc pas à l'adoption de mesures nationales de conservation, pour autant évidemment que ces mesures sont adoptées dans le respect de l'obligation de coopération incombant aux États membres, notamment en matière d'information de la Commission et de concertation avec celle-ci, s'il se révèle impossible de trouver en temps utile une solution générale dans le cadre du Conseil.

Il serait généralement admis que la période de 6 ans visée à l'article 102 de l'acte d'adhésion vient à expiration le 1er janvier 1979.

c) L'obligation de coopération visée par l'arrêt de la Cour du 16 février 1978 aurait été respectée en l'espèce, les mesures en cause dans l'affaire au principal ayant été adoptées comme suite directe d'accords conclus dans le cadre communautaire: les discussions au sein du Conseil auraient, en décembre 1977, été suspendues jusqu'au 16 janvier 1978, mais il aurait été également décidé de prolonger jusqu'au 1er février 1978 les règlements communautaires en matière de conservation et de gestion, applicables jusqu'au 1er janvier 1978, ainsi que les réglementations nationales dans le secteur de la pêche expirant à la même date.

Les décrets néerlandais instituant un régime provisoire pour l'année 1978 ne seraient pas discriminatoires au sens de l'article 7 du traité CEE: sur la base de la décision essentiellement communautaire des 5, 6 et 7 décembre 1977, les États membres concernés auraient été tenus de prolonger jusqu'au 1er février 1978 l'interdiction, d'application générale en 1977, de capturer en mer du Nord plus de soles et de plies que ne le permettait la recommandation n° 15 A. Les Pays-Bas auraient mis cette prorogation à exécution; ils y auraient été tenus, même si les autorités des autres États membres n'avaient pas respecté cette obligation. En toute hypothèse, à supposer même que la réglementation provisoire appliquée par les Pays-Bas soit de caractère purement national, elle ne constituerait pas, pour autant, une discrimination interdite par le droit communautaire, puisque le traitement inégal réservé aux ressortissants respectifs de divers États membres serait la conséquence de la disparité existant entre les législations des États membres.

d) Le gouvernement néerlandais aurait donc eu le pouvoir d'adopter les mesures en cause et celles-ci seraient compatibles, dans leur contenu, avec le droit communautaire.

Le *gouvernement du Royaume de Danemark* présente essentiellement les observations suivantes:

a) Le doute sur le point de savoir si le délai prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion expire au 1er janvier 1978 ou au 1er janvier 1979 ne pourrait être levé par une interprétation d'ordre linguistique.

La thèse selon laquelle le délai est échu au 31 décembre 1977 s'appuierait sur la constatation qu'il s'agit de la date à laquelle les dispositions transitoires cessent normalement de s'appliquer, conformément à l'article 9 de l'acte d'adhésion. Toutefois, le fait que l'article 102 ne se réfère précisément pas à la fin de la période normale de transition militerait plutôt en faveur de la thèse faisant du 31 décembre 1978 la date limite d'application des mesures transitoires qui y sont prévues.

b) La Cour aurait reconnu, notamment dans ses arrêts du 16 février 1978, que les États membres sont compétents pour prendre des mesures de conservation strictement nécessaires, provisoires et non discriminatoires, tant que la période de transition prévue à l'article 102 de l'acte d'adhésion n'est pas expirée et que la Communauté n'a pas encore complètement exercé sa compétence en la matière. La compétence du gouvernement néerlandais ne saurait donc, en l'espèce, être contestée; par ailleurs, les mesures néerlandaises auraient un caractère provisoire et ne seraient pas discriminatoires.

Au cas où il serait considéré que le délai de l'article 102 de l'acte d'adhésion a pris fin au 1er janvier 1978, il conviendrait de retenir de la jurisprudence de la Cour que si la compétence de fixer, au plan national, sur la base du droit jusqu'alors applicable, des mesures provisoires de conservation a cessé avec l'expiration du délai, on ne saurait cependant admettre l'existence d'un «vide juridique». L'article 5 du traité CEE ferait obligation aux États membres, même après l'expiration du délai visé à l'article 102 de l'acte d'adhésion et jusqu'à ce que le Conseil ait adopté les règles nécessaires à la mise en œuvre d'une politique commune de la pêche, d'une part, d'assurer la réglementation nécessaire, répondant aux buts de la Communauté en matière de politique commune de conservation, d'autre part, de se comporter de manière à ne pas rendre plus difficile au Conseil l'adoption des mesures nécessaires.

Lors de la réunion du Conseil des 5, 6 et 7 décembre 1977, en l'absence d'un accord sur l'instauration d'une réglementation communautaire à partir du 1er janvier 1978, les États membres auraient décidé que les réglementations en vigueur en 1977, au plan communautaire comme au plan national, continueraient de s'appliquer en janvier 1978; l'accord quant à la reconduction des mesures nationales aurait été constaté au sein du Conseil au cours des discussions, sans avoir fait l'objet d'une décision formelle.

Les décrets néerlandais en cause dans l'affaire au principal auraient été pris conformément à cet accord tacite entre les États membres et la Commission. Le gouvernement néerlandais se serait donc acquitté de l'obligation de coopération imposée aux États membres par l'article 5 du traité, à l'expiration du délai visé à l'article 102 de l'acte d'adhésion.

c) Les mesures prises aux Pays-Bas en matière de contingentement des captures de soles et de plies seraient manifestement conformes au droit communautaire. La Cour aurait jugé que la fixation de quotas de capture constitue une mesure

légitime en vue de la conservation des ressources de la mer; en ce qui concerne la gestion de tels contingentements, tout État membre serait habilité, jusqu'à ce que le Conseil ait adopté des règles plus précises à cet égard, à fixer les règles qu'il juge nécessaires et appropriées. Le fait que ces règles nationales, fixées par chaque État membre en ce qui concerne la participation de ses propres ressortissants dans l'effort de pêche, divergent dans leur détail d'un État membre à l'autre ne serait pas de nature à les rendre discriminatoires au sens du droit communautaire.

La réponse aux 2e et 3e questions posées à la Cour pourrait être la suivante:

Le droit communautaire ne s'oppose pas à l'adoption de mesures nationales de la nature de celles visées par la 2e question.

Le *gouvernement de la République française* fait observer, en ce qui concerne la première question, que l'acte d'adhésion comporte, en matière de durée des périodes transitoires, deux sortes de dispositions, l'une générale, l'article 9, les autres «spécifiques». Selon l'article 9, l'application des mesures transitoires destinées à faciliter l'adaptation des nouveaux États membres s'achève à la fin de l'année 1977, «sous réserve des dates, délais et dispositions particulières» prévus par l'acte d'adhésion; or, le secteur de la pêche relèverait d'une de ces dispositions particulières, comportant d'autres délais et dates que ceux de l'article 9.

L'échéance fixée par l'article 102 de l'acte d'adhésion serait donc survenue au 1er janvier 1979. Toute autre interprétation reviendrait à admettre que l'article 102 n'a pas eu pour objectif de fixer un terme précis à la période de transition en matière de pêche et que ce domaine resterait ainsi indéfiniment exclu du champ des politiques communes de la Communauté.

Les mesures nationales en cause dans l'affaire au principal découleraient du droit communautaire considéré dans son ensemble, ce droit, en son état actuel, autorisant encore les États membres à édicter des réglementations nationales sous certaines conditions.

La compétence communautaire en matière de pêche et, plus précisément, de conservation des espèces marines découlerait clairement du traité CEE (article 3, alinéa d), article 38, paragraphe 3, annexe II, article 40, paragraphes 1, 2 et 3, article 43, paragraphe 2) et de l'article 102 de l'acte d'adhésion; toutefois, la Cour aurait admis que les États membres, dans les matières non encore réglementées au plan communautaire, pouvaient encore, à titre transitoire, prendre des mesures nationales, par ailleurs soumises à certaines procédures. La compétence des États membres découlerait du droit communautaire en son état actuel d'inachèvement en ce qui concerne la pêche; cette compétence ne serait cependant pas «incontrôlée».

Les décrets néerlandais en cause dans l'affaire au principal auraient été pris en conformité avec le droit communautaire: ils ne constitueraient que la prorogation, décidée par le Conseil lors de sa réunion des 5, 6 et 7 décembre 1977, de mesures édictées, avec l'accord des institutions communautaires, pour l'année 1977 afin de donner effet à une recommandation de la Commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est.

Il conviendrait de donner aux questions posées à la Cour les réponses suivantes:

1) La période transitoire prévue à l'article 102 de l'acte d'adhésion a expiré le 1er janvier 1979.

2) Le droit communautaire, en ce qu'il permettait encore, à titre transitoire et dans certaines conditions, de mesures nationales à l'époque des faits, constitue la base juridique des mesures néerlandaises.

3) Les décrets du gouvernement néerlandais étaient conformes au droit communautaire.

La *Commission des Communautés européennes* rappelle les circonstances dans lesquelles les mesures néerlandaises en cause dans l'affaire au principal on été adoptées ainsi que leur contexte, notamment sa propre proposition de règlement, soumise en octobre 1977 au Conseil, définissant pour 1978 certaines mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche, comportant l'instauration de quotas, les décisions du Conseil lors de sa réunion des 5, 6 et 7 décembre 1977 et, après «arrêt de l'horloge», du 16 janvier 1978, le règlement n° 2899/77 du Conseil, du 21 décembre 1977, prorogeant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO n° L 338, p. 5).

a) L'article 102 de l'acte d'adhésion comporterait, en ce qui concerne le délai qu'il prévoit, deux éléments. Il délimiterait une période, à savoir «la sixième année après l'adhésion»; le traité d'adhésion étant, en vertu de son article 2, entré en vigueur le 1er janvier 1973, la sixième année après l'adhésion commencerait le 1er janvier 1978 et se terminerait le 31 décembre 1978. Il fixerait un délai à l'aide de cette période. A cet égard, l'interprétation du texte devrait concilier deux expressions qui, à première vue, sont difficilement conciliables: «au plus tard» et «à partir de». Il faudrait déduire de l'expression «à partir de» que l'intention ne saurait avoir été de dire: «au plus tard *avant* la sixième année après l'adhésion», à savoir au plus tard le 31 décembre 1977, et, compte tenu de l'expression «au plus tard», il faudrait considérer que les mesures visées à l'article 102 doivent être arrêtées avant l'expiration de la sixième année après l'adhésion. On pourrait donc difficilement inférer du texte même de l'article 102 que la Communauté doit avoir pris les dispositions nécessaires au plus tard le 31 décembre 1977.

Par ailleurs, l'article 102 figurerait dans la partie de l'acte d'adhésion consacrée aux mesures transitoires. Il serait donc gouverné par les dispositions générales de l'article 9 de l'acte d'adhésion; or, en vertu du paragraphe 2 de celui-ci, l'application des mesures transitoires s'achève à la fin de l'année 1977, «sous réserve des dates, délais et dispositions particulières prévus par le présent acte». L'article 102 dérogerait donc à la règle générale de l'article 9, paragraphe 2, qui aurait contraint la Communauté à agir avant l'expiration de la période transitoire de cinq années.

b) La 3e question posée à la Cour devrait être formulée de la manière suivante: faut-il interpréter le droit communautaire en ce sens que les mesures néerlandaises litigieuses sont, quant au fond, incompatibles avec le droit communautaire?

Il s'agirait, en fait, de déterminer la portée exacte de l'interdiction des discriminations, sous un double aspect: la différence de traitement découlant des législations des divers États membres et la différence de traitement du fait de la législation néerlandaise même.

En ce qui concerne le premier aspect, il conviendrait de constater qu'en raison de l'accord intervenu lors de la réunion du Conseil du 7 décembre 1977 sur la prorogation, jusqu'au 31 janvier 1978, des mesures nationales existantes, les autres États membres intéressés ont continué à appliquer les quotas de capture fixés pour l'année 1977, en application de recommandations prises dans le cadre de la convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est.

Des différences de traitement découlant de divergences entre les législations des États membres seraient, comme telles, inhérentes à l'existence même de compétences et de législation nationales. Le traité ne prendrait ces disparités en considération que dans la mesure où elles ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun (article 100) ou pour autant qu'elles provoquent des distorsions (articles 101 et 102); leur abolition totale ne serait envisagée par le traité que dans les cas où une politique commune aboutit à une réglementation unifiée. En outre, le traité n'interdirait pas de telles disparités, mais chargerait le législateur communautaire de les éliminer. Ces disparités ne rentreraient donc pas dans le champ d'application de l'article 7 du traité; cette conception serait confirmée par la jurisprudence de la Cour, en particulier l'arrêt du 13 février 1969 (affaire 14/68, Wilhelm, Recueil p. 2).

Des dispositions nationales portant limitation des captures, telles que celles qui sont en cause dans l'affaire au principal, ne pourraient donc être considérées comme contraires à l'article 7, pour le seul motif que d'autres États membres auraient arrêté des dispositions divergentes, n'auraient pas arrêté de dispositions ou ne les auraient pas appliquées.

Quant à la différence de traitement du fait de la législation néerlandaise, la question de savoir s'il y a eu, au cours de la période concernée par le litige au principal, compte tenu de la situation juridique existante, disparité de traitement au préjudice des pêcheurs néerlandais serait une question de fait qu'il appartient au juge du fond de trancher.

La question posée porterait sur une différence de traitement éventuelle, au préjudice des pêcheurs néerlandais, dans deux situations: l'interdiction de captures et l'exonération partielle de cette interdiction, d'une part, à l'extérieur du territoire relevant de la juridiction néerlandaise, d'autre part, à l'intérieur de ce territoire.

S'agissant de la première situation, l'article 7 du traité ne viserait pas de telles différences de traitement: il ne s'agirait pas, en l'occurrence, d'un cas où un État membre procède à une application différente de sa législation en fonction de la nationalité. Une éventuelle différence de traitement découlerait, en l'espèce, de la limitation de l'autorité de l'État néerlandais en tant que telle. En ce qui concerne l'exercice de la pêche en dehors du territoire relevant de sa juridiction, l'État néerlandais ne pourrait légiférer qu'à l'égard des pêcheurs néerlandais. La disparité de traitement ne pourrait être éliminée que par un renoncement aux mesures de conservation en question, dans la mesure où elles s'appliquent en dehors du territoire relevant de la juridiction néerlandaise.

S'agissant de la deuxième situation, celle existant sur le territoire relevant de la juridiction néerlandaise, il conviendrait tout d'abord de rechercher si d'autres États membres ont arrêté, à l'égard de leurs nationaux, des restrictions de capture analogues pour la période concernée. Si tel était le cas, ces restrictions s'appliqueraient également, en principe, à l'exercice de la pêche sur le territoire relevant de la juridiction d'un autre État contractant. En outre, les parties contractantes à la convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est

auraient accepté l'obligation d'adopter des mesures appropriées à l'égard de leurs nationaux, également sur le territoire relevant de la juridiction d'un autre État contractant, «sans préjudice des droits souverains des États en ce qui concerne leurs eaux territoriales et intérieures».

Pour autant que les pêcheurs d'autres États membres pratiqueraient la pêche de la sole et de la plie sur le territoire relevant de la juridiction néerlandaise, il y aurait eu différence de traitement au détriment des pêcheurs néerlandais. Cette différence de traitement découlerait d'une combinaison de deux facteurs: l'absence de limitation des captures dans la législation néerlandaise applicable aux pêcheurs d'autres États membres et le fait que, contrairement à l'engagement pris au cours de la réunion du Conseil du 7 décembre 1977, d'autres États membres n'auraient pas prorogé les mesures nationales de 1977. Il serait douteux que l'illégalité de la limitation néerlandaise des captures au regard de l'article 7 du traité puisse constituer la sanction appropriée du non-respect, par d'autres États membres, de cet engagement. Indépendamment de cette constatation, la disparité de traitement en cause constituerait une forme de «discrimination à rebours».

A cet égard, il y aurait lieu de constater que n'est pas contraire à l'article 7 du traité une limitation des captures nationales sur le territoire relevant de la juridiction d'un État membre, alors que, sur le même territoire, il n'existerait, à l'égard des pêcheurs d'autres États membres, aucune restriction analogue.

c) Compte tenu de l'arrêt de la Cour du 16 février 1978, il ne serait pas nécessaire de répondre à la 2e question pour trancher le litige au principal.

III — Procédure orale

La société Firma J. van Dam en Zonen et les autres prévenus au principal, représentés par Me H. H. Kronenberg, le gouvernement du Royaume des Pays-Bas, représenté par M. A. Bos, conseiller-adjoint au service juridique du ministère des affaires étrangères, le gouvernement du Royaume de Danemark, représenté par M. Per Lachmann, le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par Me P. G. Langdon-Davies, Barrister-at-law, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. H. J. Bourgeois, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 10 mai 1979.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 6 juin 1979.

En droit

1 Par une série de 20 jugements, rendus le 18 juillet 1978 et parvenus à la Cour le 14 septembre suivant, l'Economische Politierechter (juge de police en matière économique) de l'Arrondissementsrechtbank (tribunal d'arrondissement) de Rotterdam a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité

CEE, des questions relatives à l'interprétation de l'article 5 du traité CEE et de l'article 102 de l'acte d'adhésion en vue d'apprécier la compatibilité, avec le droit communautaire, de mesures réglementaires prises par le gouvernement néerlandais pour limiter la capture de soles et de plies dans la région de la mer du Nord.

2 Il résulte du dossier que des poursuites pénales ont été intentées devant l'Economische Politierechter contre vingt entreprises de pêche ou marins pêcheurs pour violation des dispositions réglementaires néerlandaises fixant, pour l'année 1978, des quotas de capture pour les prises de soles et de plies dans la région de la mer du Nord, à savoir le «décret portant réglementation provisoire de la limitation des prises de soles et de plies 1978» et le «décret portant réglementation provisoire du contingentement des soles et des plies capturées en mer du Nord, 1978». Devant la juridiction nationale, les prévenus se sont défendus en invoquant la circonstance que, le délai transitoire prévu par l'article 102 de l'acte d'adhésion étant expiré au 1er janvier 1978, les mesures à prendre en vue de la protection des ressources biologiques de la mer relevaient de la compétence de la Communauté. Par voie de conséquence, l'État néerlandais n'aurait plus été habilité à mettre en vigueur les dispositions réglementaires formant la base des poursuites. Les prévenus exposent en outre, qu'à supposer même que les dispositions néerlandaises eussent été légalement mises en vigueur, elles seraient encore incompatibles avec le droit communautaire du fait qu'elles constitueraient une discrimination à l'égard des pêcheurs néerlandais, compte tenu de la circonstance que les autres États membres appliqueraient des dispositions moins rigoureuses dans la même zone maritime.

3 C'est en vue de trancher cette contestation que l'Economische Politierechter a posé à la Cour trois questions libellées comme suit:

1) A quelle date le délai prévu à l'article 102 de l'acte relatif à l'adhésion et à l'adaptation des traités est-il venu à expiration?

2) Les mesures arrêtées en vertu du Reglement zee- en kustvisserij (règlement en matière de pêche maritime et côtière) de 1977 (Stb. 666), telles qu'elles figurent dans la Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol (décret portant réglementation provisoire de la limitation des prises de soles et de plies) 1978 et la Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee (décret portant réglementation provisoire du contingentement des soles et des plies capturées en mer du Nord) 1978 (Stcrt. 1977, 255), sont-elles basées sur des dispositions communautaires ou sur des obligations imposées par la Communauté aux États membres par voie de traité, conformément à l'article 5 du traité

CEE, ou sur des compétences reconnues par la Communauté aux États membres?

3) Les dispositions précitées sont-elles compatibles avec le droit communautaire quant à leur contenu?

Sur la première question (interprétation de l'article 102 de l'acte d'adhésion)

4 Aux termes de l'article 102 de l'acte d'adhésion, «au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, détermine les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques de la mer». La définition du délai prévu par cette disposition soulève une difficulté en raison du fait que le texte se réfère non à un moment précis, mais à une période, désignée par l'expression «sixième année après l'adhésion». Cette expression peut être comprise comme désignant soit le début, soit la fin de cette année, c'est-à-dire le 1er janvier ou le 31 décembre 1978. Il est cependant possible de trancher cette question par référence à la clause générale de l'article 9 de l'acte d'adhésion, dont le paragraphe 2 dispose que, «sous réserve des dates, délais et dispositions particulières prévus par le présent acte, l'application des mesures transitoires s'achève à la fin de l'année 1977». Le rapprochement avec cette disposition montre que la fixation d'un délai particulier par l'article 102 serait dénuée de signification pratique si la fin de ce délai coïncidait avec le terme général fixé par l'article 9, paragraphe 2, c'est-à-dire le 31 décembre 1977. Il en résulte que le délai prévu par l'article 102 ne peut avoir une signification utile que si l'expression «au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion» est interprétée comme visant non le début, mais la fin de la sixième année, c'est-à-dire le 31 décembre 1978.

5 Il convient donc de répondre à la première question que le délai prévu à l'article 102 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités est venu à expiration le 31 décembre 1978.

Sur la deuxième question (compétence)

6 Il résulte de ce qui précède que les faits qui sont à l'origine des poursuites pendantes devant l'Economische Politierechter se localisent dans une

période pendant laquelle le délai transitoire de l'article 102 n'était pas encore expiré.

7 Il faut cependant retenir également le fait qu'à l'époque considérée, le Conseil n'avait pas mis en vigueur les mesures de protection prévues par l'article 102. Cette circonstance a occasionné une situation juridique incertaine, mais elle n'a pas, pour autant, conduit à un vide juridique du point de vue du droit communautaire. La Cour a indiqué, dans son arrêt du 16 février 1978 (affaire 61/77, Commission/Irlande, Recueil p. 417, attendus 28 à 37 et 56 à 68), quel est le droit applicable en la matière et la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres. Il s'ensuit qu'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 et, en particulier, de fixer des quotas de pêche appliqués aux entreprises et aux pêcheurs relevant de leur autorité.

8 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que des mesures telles que celles qui forment l'objet des dispositions réglementaires nationales auxquelles il est fait référence par la juridiction de renvoi relevaient, à l'époque considérée, de la compétence des États membres.

Sur la troisième question (exigences de fond découlant du droit communautaire)

9 Il ressort du dossier et des arguments exposés par les personnes poursuivies devant la juridiction nationale que les mesures de protection mises en vigueur aux Pays-Bas pour l'année 1978 sont critiquées en raison du fait qu'elles seraient discriminatoires pour les pêcheurs néerlandais, alors que d'autres États membres appliqueraient des dispositions moins rigoureuses en la matière. Il en résulterait que des pêcheurs ne relevant pas de la juridiction des autorités néerlandaises pourraient se livrer, jusque dans les eaux appartenant à la zone de pêche des Pays-Bas, à des activités de capture plus avantageuses que les pêcheurs néerlandais. Les prévenus considèrent dès lors que la réglementation néerlandaise serait contraire au principe de l'article 7 du traité CEE qui, selon eux, doit assurer l'égalité de traitement entre les ressortissants de tous les États membres.

10 A cet égard, il convient de relever que les mesures de protection concertées au sein de la Communauté, en consultation avec la Commission, reposent sur une répartition des responsabilités entre les États membres, en ce sens que chaque État contrôle, en l'état actuel, selon les normes de sa propre législation nationale en matière de quotas de pêche, les prises débarquées dans ses propres ports. On ne saurait considérer comme contraire au principe de non-discrimination l'application d'une législation nationale, dont la conformité au droit communautaire n'est par ailleurs pas contestée, en raison de la circonstance que, prétendûment, d'autres États membres appliqueraient des dispositions moins rigoureuses. Des inégalités de ce genre, à supposer qu'elles existent, devraient être éliminées à la faveur des consultations prévues par l'annexe VI de la résolution de La Haye, citée dans l'arrêt auquel il a été fait référence ci-dessus, mais elles ne sauraient fonder le reproche de discrimination à l'égard de dispositions d'un État membre qui applique de manière égale, à l'égard de toute personne relevant de sa juridiction, les dispositions prises en matière de quotas de pêche.

11 Il convient donc de répondre à la troisième question que des dispositions nationales, telles que les dispositions réglementaires néerlandaises en matière de quotas de pêche auxquelles la juridiction nationale a fait référence, ne sauraient être considérées comme discriminatoires lorsqu'elles sont appliquées uniformément à tous les pêcheurs relevant de la juridiction de l'État membre considéré.

Quant aux dépens

12 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume des Pays-Bas, le gouvernement du Royaume de Danemark, le gouvernement de la République française, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

La procédure revêtant le caractère d'un incident dans les procédures pénales engagées devant l'Economische Politierechter de l'Arrondissementsrechtbank de Rotterdam, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par l'Economische Politierechter de l'Arrondissementsrechtbank de Rotterdam par jugements du 18 juillet 1978, dit pour droit:

1) **Le délai prévu a l'article 102 de l'acte du 22 janvier 1972 relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités est venu à expiration le 31 décembre 1978.**

2) **Des mesures telles que celles qui forment l'objet de la «Beschikking voorlopige regeling vangstbeperking tong en schol 1978» (décret portant réglementation provisoire de la limitation des prises de soles et de plies, 1978) et de la «Beschikking voorlopige regeling contingentering tong en schol Noordzee 1978» (décret portant réglementation provisoire du contingentement des soles et des plies capturées en mer du Nord, 1978), l'une et l'autre du 29 décembre 1977, relevaient, à l'époque considérée, de la compétence des États membres.**

3) **Des dispositions nationales telles que les dispositions réglementaires néerlandaises en matière de quotas de pêche du 29 décembre 1977 ne sauraient être considérées comme discriminatoires lorsqu'elles sont appliquées uniformément à tous les pêcheurs relevant de la juridiction de l'État membre en cause.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore Sørensen

O'Keeffe Bosco Touffait Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 3 juillet 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher