auraient eu le pouvoir de se substituer à celui-ci, en prorogeant notamment le régime exceptionnel au-delà des limites prévues.

Dès lors, entre le 31 décembre 1982, date d'expiration de la période prévue à l'article 100 de l'acte d'adhésion, et l'adoption, le 25 janvier 1983, du règlement n° 170/83, la disposition de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, prévoyant l'égal accès aux eaux relevant de la juridiction des États membres et par voie de conséquence la suppression de toute discrimination fondée sur la nationalité des ressortissants des États membres, était pleinement applicable.

2. Une réglementation nationale, portant interdiction d'accès aux eaux nationales et ne visant pas un objectif de conservation des ressources de pêche, ne peut pas être couverte par le pouvoir reconnu aux États membres de prendre, en l'absence d'une réglementation communautaire, des mesures intérimaires de conservation.

3. Le principe de la non-rétroactivité des dispositions pénales est un principe commun à tous les ordres juridiques des États membres, consacré par l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme un droit fondamental, qui fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect.

En conséquence, le caractère rétroactif de la disposition de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 170/83 du 25 janvier 1983, autorisant, à compter du 1er janvier 1983, le maintien, pour dix ans, du régime dérogatoire de l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972, ne saurait valider a posteriori des mesures nationales de caractère pénal qui, au moment de leur mise en œuvre, étaient incompatibles avec le droit communautaire.

Dans l'affaire 63/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la Crown Court de Newcastle-upon-Tyne et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

REGINA

et

KENT KIRK

une décision à titre préjudiciel sur le droit d'un État membre de mettre en œuvre après le 31 décembre 1982 une mesure interdisant aux navires immatriculés dans un autre État membre de pêcher dans sa zone côtière de douze milles,

LA COUR

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, K. Bahlmann et Y. Galmot, présidents de chambre, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits, la procédure et les observations écrites 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 — Exposé des faits

Ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi, M. Kent Kirk, capitaine d'un navire de pêche danois, le Sandkirk, a embarqué au Danemark et a commencé à pêcher le 6 janvier 1983 vers midi, à l'intérieur de la zone côtière britannique des douze milles. Le Sandkirk a été intercepté par le HMS Dunbarton de l'escadre de protection des pêcheries de la Royal Navy et a été escorté jusqu'au port de North Shields. Le lendemain, M. Kirk a comparu devant la Magistrates Court de North Shields sous l'inculpation suivante:

«Étant le capitaine du bateau de pêche danois Sandkirk E550, avoir utilisé celui-ci pour pêcher, le 6 janvier 1983, ... dans une partie de la zone de pêche britannique située à l'intérieur de la limite des 12 milles mesurée à partir des lignes de base adjacentes au Royaume-Uni, en infraction au 'Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order' de 1982 ainsi qu'à l'article 5, paragraphe 1, du 'Sea Fish Conservation Act' de 1967, tel qu'il a été modifié par le 'Fisheries Act' de 1981.»

M. Kirk a fait valoir que le Royaume-Uni n'était pas en droit de mettre en œuvre ledit 'Sea Fish Order' de 1982 et qu'aucune infraction n'avait donc été commise.

Ce moyen a été rejeté, de même qu'une demande tendant à ce que le point litigieux soit déféré à la Cour de justice des Communautés européennes. M. Kirk a été reconnu coupable et condamné à une amende de 30 000 livres, ainsi qu'au paiement de 400 livres à titre de dépens.

M. Kirk a alors interjeté appel du jugement et de la condamnation et a comparu, le 8 mars 1983, devant la Crown Court de Newcastle-upon-Tyne. Le 9 mars, cette juridiction, après avoir entendu les arguments des deux parties, a demandé à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur la question suivante:

«Compte tenu de toutes les dispositions pertinentes du droit communautaire, le Royaume-Uni avait-il le droit, après le 31 décembre 1982, de mettre en œuvre le 'Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order' de 1982, dans la mesure où cet arrêté interdit aux seuls navires immatriculés au Danemark de pêcher dans les conditions qu'il prévoit?»

II — Le cadre réglementaire

1. Le règlement n° 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 236 du 27. 10. 1970, p. 1), codifié par la suite par le règlement n° 101/76 (JO L 20 du 28. 1. 1976, p. 19) qui est toujours en vigueur, prévoit, en ce qui concerne le cas d'espèce, dans son article 2, paragraphe 1, que:

«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 '(évidemment: pour)' tous les navires de pêche battant pavillon des États membres et immatriculés sur le territoire de la Communauté.»

2. Des dérogations à ce principe de «l'égalité de conditions d'accès» ont été autorisées par les articles 100 et 101 de l'acte d'adhésion de 1972 des trois nouveaux États membres, pour une période de dix ans venant à l'expiration le 31 décembre 1982. L'article 100 autorisait les États membres à limiter l'exercice de la pêche dans la zone des 6 milles, aux «navires dont l'activité de pêche s'exerce traditionnellement dans ces eaux et à partir des ports de la zone géographique riveraine».

L'article 101 portait la limite de six milles à douze milles dans certaines zones. Les deux dérogations ne devaient pas porter atteinte aux «droits de pêche particuliers» dont les États membres pouvaient se prévaloir au 31 janvier 1971 et, dans les zones où les limites de pêche avaient été portées à douze milles, elles étaient subordonnées à la condition que la «pratique de pêche existant à la même date soit maintenue».

Il est à noter dans ce contexte que le Royaume-Uni a exercé ce droit en adoptant le «Fishing Boats (European Economic Community) Designation Order» de 1972, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1973. Cet arrêté avait pour effet de reconnaître à certains autres États membres (la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Irlande et les Pays-Bas) des «droits particuliers de pêche» dans les eaux réservées de la zone 6 milles à 12 milles. Aucun «droit particulier» n'était reconnu aux navires danois auxquels l'accès était donc refusé, notamment dans la zone du nord-est de l'Angleterre, de la rivière Coquet jusqu'à Flamborough Head,

c'est-à-dire la zone où M. Kirk pêchait le 6 janvier 1983.

Aux termes de l'article 103 de l'acte d'adhésion de 1972, «avant le 31 décembre 1982», c'est-à-dire avant l'échéance de la période de dix ans,

«... le Conseil, sur proposition de la Commission, examine les dispositions qui pourraient suivre les dérogations en vigueur jusqu'au 31 décembre 1982».

3. A la séance du 21 décembre 1982, le Conseil a échoué dans l'adoption des mesures concernant l'organisation d'une politique commune de la pêche.

A la suite de cet échec du Conseil, la Commission a fait, le 21 décembre 1982, une déclaration (JO C 343 du 31. 12. 1982, p. 2), dans laquelle, en rappelant que la conservation des ressources de la pêche relevait de la compétence exclusive de la Communauté depuis le 1er janvier 1979 mais que la Communauté n'était toujours pas parvenue à adopter un régime de conservation global et que les États membres avaient non seulement le droit mais aussi le devoir d'adopter les mesures nécessaires dans l'intêret collectif,

— la Commission demandait à tous les États membres de lui communiquer dans les plus brefs délais les mesures nationales de conservation qu'ils envisageaient d'adopter, sous réserve de leur approbation par la Commission;

— la Commission invitait les États membres à collaborer avec elle afin que les différentes mesures nationales de conservation soient coordonnées ... et que celles-ci constituent un régime transitoire à la fois praticable, efficace et non discriminatoire.

4. Par lettre du 22 décembre 1982, adressée au Commissaire responsable de la pêche, le gouvernement du Royaume-Uni a soumis à la Commission pour approbation quatre mesures, en faisant valoir qu'il était «inadmissible que les stocks de poisson restent sans protection», tout en soulignant que ces mesures étaient «conformes aux propositions de la Commission et convenaient à neuf délégations». Parmi ces mesures figurait l'interdiction «aux navires immatriculés au Danemark de pêcher dans la zone des 12 milles du Royaume-Uni», qui a été soumise sous forme d'un projet de «Sea Fish (Specified United-Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order» de 1982 (ci-après «l'arrêté»), mesure qui est à la base du litige au principal.

Dans son article 3, paragraphe 1, l'arrêté litigieux prévoit que:

«... il est interdit aux bateaux de pêche immatriculés au Danemark de pêcher dans toute partie de la zone de pêche britannique située à l'intérieur de la limite des douze milles mesurée à partir des lignes de base adjacentes au Royaume-Uni».

L'arrêté est entré en vigueur le 1er janvier 1983 et devait le demeurer jusqu'au 31 décembre 1983.

Le gouvernement du Royaume-Uni précisait, dans sa lettre du 22 décembre 1982, qu'il «serait naturellement disposé à modifier ou à abroger la mesure (c'est-à-dire l'arrêté en question) afin d'éviter toute discrimination entre les pêcheurs de différents États membres, lorsque le gouvernement du Danemark pourra lui donner toutes assurances que cet objectif peut être atteint en ce qui concerne les navires danois».

5. Par la décision 83/3/CEE du 5 janvier 1983 (JO L 12 du 14. 1. 1983, p. 50), la Commission a autorisé, à titre provisoire, les mesures nationales relatives à la pêche qui lui avaient été notifiées par certains États membres, à l'exception du Danemark, de la Belgique et de la Grèce. Cette décision, dont les États membres étaient les destinataires, prévoyait dans son article 1er, que l'activité de pêche dans les eaux communautaires se déroulerait, jusqu'au 26 janvier 1983 au plus tard, conformément aux propositions de la Commission et que, par conséquent, les mesures nationales notifiées à la Commission par un certain nombre d'États membres, dont le Royaume-Uni, et qui correspondaient «quant aux résultats» aux propositions de la Commission étaient «autorisées à titre provisoire» pour cette période.

La décision précisait également qu'elle ne «préjugeait pas les décisions ultérieures de la Commission qui apprécierait, quant au fond, les mesures notifiées» (article 2).

La décision était motivée par les considérations suivantes:

— du fait de l'absence de certaines notifications de mesures, «la coordination entre États membres» n'avait pas encore été possible;

— il fallait prévoir un délai de 21 jours pour que la Commission puisse examiner le «bien-fondé» des mesures notifiées et en assurer «la coordination entre les États membres»;

— il convenait d'éviter pour des raisons d'ordre public que, pendant cette période, des situations conflictuelles ne se développent en l'absence de toute règle applicable aux activités de pêche dans les eaux communautaires.

6. Le Conseil, dans sa séance du 25 janvier 1983, est finalement parvenu à adopter une série de règlements instaurant le nouveau régime communautaire sur la pêche.

En règle générale, tous ces règlements sont entrés en vigueur le jour de leur publication au Journal officiel, c'est-à-dire le 27 janvier 1983.

Cependant, certaines dispositions ont été déclarées applicables pour la période intérimaire du 1er janvier 1983 jusqu'au 26 janvier 1983. C'est le cas de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 170/83, instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24 du 27. 1. 1983), qui prévoit que:

«A compter du 1er janvier 1983 et jusqu'au 31 décembre 1992, les États membres sont autorisés à maintenir le régime défini à l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 et à généraliser jusqu'à 12 milles marins pour l'ensemble des eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction la limite de 6 milles prévue audit article.»

III — Procédure écrite

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 20 avril 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été présentées par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Richard Wainright, membre de son service juridique, en qualité d'agent, par le gouvernement néerlandais, représenté par le secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, en la personne de M. E. F. Jacobs, par le gouvernement du Royaume-Uni, repré-

senté par M. W. H. Godwin, en qualité d'agent, par le gouvernement danois, représenté par M. Per Lachmann, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères et par M. Kent Kirk, représenté par MM. Bawtree et Sons, solicitors.

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

IV — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes

La *Commission* fait remarquer, à titre préliminaire, les points suivants:

a) la question préjudicielle, telle qu'elle est posée par la juridiction de renvoi, vise à trancher la compatibilité d'une mesure nationale précise avec le droit communautaire, ce qui ne relève pas de la compétence de la Cour dans le cadre de l'article 177 du traité. La Commission propose, par conséquent, de reformuler la question afin qu'on puisse dégager du libellé de la question les éléments qui se rattachent à l'interprétation du droit communautaire;

b) la qualité de M. Kirk en tant que membre du Parlement européen lui accorde le bénéfice sur le territoire de tout État membre autre que le sien de l'exemption de toute poursuite judiciaire, sauf «dans le cas de flagrant délit», selon l'article 10 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. Vu le fait que la question de l'immunité n'est pas soulevée dans le présent litige, la Commission ne prend pas position, se réservant pour soumettre ultérieurement à la Cour ses observations sur ce point si cette question est soulevée au cours de la procédure et si la Cour en exprimait le souhait.

A — Quant au droit communautaire applicable sur le régime d'accès à l'époque des faits litigieux

1. La *Commission* fait valoir que la règle fondamentale qui régit l'accès à la pêche dans la zone maritime d'un État membre aux navires immatriculés dans un autre État membre est celle de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76. La Commission estime que les dispositions du règlement n° 101/76 sont «complétées» mais pas abrogées par le règlement n° 170/83, adopté par le Conseil le 25 janvier 1983, compte tenu de l'extension des zones de pêche et de «l'état de surexploitation des stocks des principales espèces», suivant le premier considérant de ce règlement.

Selon la Commission, l'article 6 de ce règlement autoriserait rétroactivement et pour 10 ans les États membres à maintenir le régime défini à l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 et à généraliser la limite de 6 milles jusqu'à 12 milles marins pour l'ensemble de leurs eaux.

La Commission considère que les dérogations au principe de l'égalité des conditions d'accès à partir du 1er janvier 1983 seraient compatibles avec le droit communautaire applicable, à condition que:

a) l'article 6 du règlement n° 170/83 ait rétroactivement autorisé ces dérogations;

b) une telle autorisation soit légale;

c) une mesure telle que l'arrêté litigieux constitue un usage approprié de l'autorisation.

En ce qui concerne le point a), la Commission soutient que l'article 6 doit être interprété comme ayant un effet rétroactif au 1er janvier 1983. Cette conclusion serait fondée sur la formulation sans ambiguïté de la disposition en cause, qui prévoit l'application de l'autorisation «à compter du 1er janvier 1983». Il y aurait un lien logique entre la date du 1er janvier 1983 et l'utilisation du mot «maintenir» qui figure au paragraphe 1, indiquant la continuité du régime défini par l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972. La date serait également compatible avec les dispositions de l'article 103 de l'acte d'adhésion de 1972 qui évoque les dispositions qui pourraient «suivre» celles prévues jusqu'au 31 décembre 1982, c'est-à-dire leur succéder, comme l'indique clairement la motivation du règlement dans son huitième considérant.

Elle serait enfin compatible avec le régime provisoire de TAC (Total Allowable Catch) et des quotas pour 1983, qui aurit été déclaré applicable à partir du 1er janvier 1983 (règlement n° 198/83, article 2) et avec le nouveau régime de «contrôle» qui aurait été adopté le 29 juin 1982 et qui devrait s'appliquer au plus tard le 1er janvier 1983 (règlement n° 2057/82, article 16).

Toute autre formule aurait interrompu, de l'avis de la Commission, pour une brève période de trois semaines et sans raison valable, la continuité dans la gestion des ressources communautaires de la pêche, tout au moins en ce qui concerne les dérogations antérieures en matière d'accès.

La Commission considère ensuite que la rétroactivité est justifiée et légale, vu les circonstances.

Selon la jurisprudence de la Cour, l'effet rétroactif d'un acte communautaire serait reconnu, à titre exceptionnel, lorsque le but à atteindre l'exigerait et lorsque la confiance légitime des intéressés serait dûment respectée (arrêts du 25. 1. 1979 dans les affaires 98/78, Racke, et 99/78, Decker, Recueil p. 69 et 101 respectivement).

Quant au but poursuivi, la Commission estime que ce principe aurait été appliqué par la Cour, dans des circonstances similaires à celles de l'espèce, pour confirmer la validité d'une rétroactivité de trois semaines d'un règlement du Conseil rétablissant le système introduisant l'Écu dans la politique agricole commune (arrêt du 19. 5. 1982 dans l'affaire 84/81, Staple Dairy Products, Recueil p. 1763). Plus récemment encore, la Cour aurait appliqué ce principe dans les affaires de l'isoglucose (arrêts du 30. 9. 1982, dans les affaires 108/81, Amylum, 110/81, Roquette, et 114/81, Tunnel Refineries, Recueil p. 3107 et suiv.). Dans les arrêts en question, la Cour aurait confirmé les principes à appliquer pour examiner la validité d'actes communautaires rétroactifs et aurait notamment précisé la première condition relative au but ou à l'objectif à atteindre, qui devrait, bien évidemment, être poursuivi «dans l'intérêt commun» ou constituer un objectif d'«intérêt général».

La Commission est d'avis que l'intérêt commun est protégé par l'article 6 du règlement n° 170/83 qui reflète la portée du paragraphe 2 de l'article 1er du même règlement prévoyant que le régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche comprend notamment «des dispositions particulières pour la pêche côtière». Les préférences côtières seraient donc reconnues par le droit communautaire (voir également l'article 4 du règlement n° 2141/70 et les articles 100 et 101 de

l'acte d'adhésion de 1972) ainsi que par le droit international (voir article 11 de la convention sur la pêche de Londres de 1964) et constitueraient un objectif légitime d'une politique commune de gestion des ressources de la pêche qui serait d'intérêt commun.

La Commission estime, en plus, que cet objectif nécessitait, dans les circonstances, la rétroactivité des mesures ainsi prises pour assurer l'exercice régulier et ininterrompu des activités de pêche et la conservation au moins indirecte des ressources maritimes.

Quant au respect de la confiance légitime, la Commission fait valoir que la situation qui existait à l'époque n'avait donné aux pêcheurs concernés aucune raison de croire que les zones côtières préférentielles de 12 milles seraient supprimées à la fin de 1982. Bien au contraire, ces zones définies par les articles 100 et 101 de l'acte d'adhésion de 1972 étaient devenues un acquis du régime de conservation et de gestion qui avait fonctionné jusqu'en 1983. Les propositions de la Commission visant à leur reconduction et à leur généralisation se trouveraient au Conseil depuis mars 1981. Elles avaient été largement diffusées et étaient parues au Journal officiel. En outre, les pêcheurs de la Communauté ne pouvaient ignorer le 6 janvier 1983 la décision, prise par la Commission la veille, qui aurait été largement diffusée à la radio et de laquelle il ressortirait que la Commission maintenait ses propositions relatives à l'accès. Les pêcheurs auraient donc eu toute raison de croire que si le Conseil parvenait à un accord à sa prochaine session, les mesures qu'il adopterait auraient un effet rétroactif au 1er janvier.

Les observations de la Commission sur la question de savoir si l'arrêté litigieux constitue un usage approprié de l'autorisation accordée par l'article 6 du règlement n° 170/83 seront exposées ci-dessous sous la rubrique B.1.

En somme, la Commission fait valoir qu'à l'époque des faits litigieux, la disposition communautaire régissant la question de l'accès est l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 170/83, qui par son effet rétroactif avait continué sans interruption le système dérogatoire au principe de libre accès, introduit par l'acte d'adhésion de 1972.

Subsidiairement et pour le cas où la Cour ne suivrait pas son argumentation, la Commission examine par la suite la situation créée par l'absence de règles communautaires à l'époque concernée.

A cet égard, elle soutient qu'après la fin de 1978, le pouvoir d'adopter des mesures de conservation et de gestion des ressources de la pêche appartenait pleinement et définitivement à la Communauté, en vertu du règlement n° 101/76 et de l'article 102 de l'acte d'adhésion. Les États membres ne seraient donc plus en droit d'exercer une compétence propre en cette matière. Toutefois, tant que la Communauté n'exerçait pas cette compétence exclusive, il serait permis aux États membres de prendre des mesures de portée limitée, à condition de respecter certaines règles de fond et de procédure. Si les circonstances l'exigeaient, les États membres seraient même tenus de prendre ces mesures.

En ce qui concerne le fond, les mesures devraient être non discriminatoires et nécessaires à la conservation. Quant aux règles de procédure à suivre, elles procé-

deraient du devoir de «coopération» des États membres, qui sont tenus de faciliter l'accomplissement de la mission de la Communauté.

Cela signifierait que les États membres, qui n'agissaient que comme gestionnaires de l'intérêt commun, seraient dans l'obligation de consulter la Commission de manière circonstanciée et de rechercher de bonne foi son approbation au sujet de mesures envisagées.

2. Le *gouvernement du Royaume-Uni* soutient que pendant la période de développement de la politique commune sur la pêche il n'y aurait jamais eu un régime de libre accès aux eaux côtières. Le règlement n° 2141/70 aurait limité cet accès, ainsi que les articles 100 et 101 de l'acte d'adhésion de 1972. L'article 103 de cet acte en aurait reconnu le besoin, pour limiter aussi l'accès après la fin de la période transitoire, le 31 décembre 1982.

En outre, l'annexe VII de la résolution de La Haye d'octobre 1976 exprimerait l'intention de limiter l'accès aux eaux côtières, intention qui aurait été confirmée par la déclaration du Conseil du 30 mai 1980 (JO C 158 du 27. 6. 1980).

Le gouvernement britannique fait aussi valoir que le contrôle de l'accès aux zones côtières est lié aux objectifs poursuivis par la politique commune sur la pêche, tels que: a) la protection de la population côtière dépendant de la pêche et b) le développement rationnel du secteur de la pêche.

Les mesures comme les TAC et les quotas viseraient à la protection de populations côtières. En outre, le souci d'assurer un niveau équitable de vie aux pêcheurs côtiers aurait inspiré les mesures réglementant l'accès prévues dans les articles 101 et 102 de l'acte d'adhésion de 1972 et dans les articles 1er et 9 du règlement n° 101/76, ainsi que dans les propositions de la Commission qui auraient abouti au règlement n° 170/83, pour ne pas encore mentionner la résolution de La Haye de 1976 et la déclaration du Conseil du 30 mai 1980.

De l'avis du gouvernement britannique, la réglementation de l'accès poursuit encore l'objectif du développement rationnel et ordonné du secteur de la pêche, objectif reflété dans le préambule et les articles 1er et 9 du règlement n° 101/76, dans la déclaratin du Conseil du 30 mai 1980 et dans les propositions de la Commission au Conseil (JO C 228 du 1. 9. 1982, p. 1) qui auraient été suivies par ce dernier dans le règlement n° 170/83.

3. Le *gouvernement néerlandais* fait valoir que le droit applicable pendant la période postérieure au 31 décembre 1982 et antérieure à l'accord du 25 janvier 1983 était le droit communautaire en vigueur, comme c'était le cas avant l'acte d'adhésion.

Le droit communautaire applicable à cette époque consisterait dans le principe de non-discrimination, qui serait la base du traité CEE et qui aurait été mis en œuvre par les dispositions de l'article 2 du règlement n° 101/76 qui a remplacé la disposition identique de l'article 2 du règlement n° 2141/70. S'il est vrai que cette situation juridique aurait été modifiée du point de vue formel après le 31 décembre 1982, elle resterait matériellement absolument identique à celle qui aurait existé avant l'adoption de l'acte d'adhésion.

Le gouvernement néerlandais rejette, en outre, l'argument selon lequel les États membres, devant l'inaction du Conseil, auraient été obligés de prendre certaines mesures nationales dans l'intérêt de la Communauté et par le biais d'une procédure d'approbation par la Commission.

Ce raisonnement aurait été admis par la Cour en matière de conservation, mais il ne saurait être appliqué en matière d'accès. Le régime instauré par l'acte d'adhésion serait trop clair à cet égard: les dérogations sont limitées dans le temps et elles prennent fin le 31 décembre 1982. En outre, la tâche que l'article 103 de l'acte d'adhésion aurait confiée au Conseil serait relativement prudente: le Conseil «examine» les dispositions qui «pourraient suivre les dérogations». Le fait que le Conseil n'ait pas instauré une nouvelle réglementation relative à l'accès après le 31 décembre 1982 ne devrait pas nécessairement être une preuve de négligence.

4. Le *gouvernement danois* soutient que la disposition communautaire applicable en l'espèce est celle de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 qui met en œuvre dans le secteur de la pêche l'interdiction de discrimination inscrite à l'article 7 du traité. Elle constituerait donc un élément fondamental de la politique commune de la pêche, mise en application en 1970. L'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 aurait introduit une dérogation de 10 ans jusqu'au 31 décembre 1982.

En vertu de l'article 103 de l'acte d'adhésion de 1972, le Conseil «examine les dispositions qui pourraient suivre les dérogations en vigueur jusqu'au 31 décembre 1982». Ce texte impliquerait:

— qu'il n'avait pas été pris position quant à la mesure dans laquelle le Conseil avait effectivement le pouvoir de laisser en vigueur les dispositions dérogatoires au-delà de cette date ou seulement d'arrêter d'autres mesures appropriées, et

— que le Conseil n' avait pas l'obligation d'arrêter des dispositions quelconques pour remplacer celles des articles 100 et 101.

Il serait indubitable que cela impliquerait que la période transitoire aurait pris fin le 31 décembre 1982 après une durée de 10 ans et que le pouvoir des États membres d'établir ou de maintenir des zones côtières nationales aurait cessé d'exister après cette date, à moins que le Conseil n'en décidât autrement.

Cela est également confirmé, de l'avis du gouvernement danois, par l'arrêt rendu par la Cour de justice le 29 mars 1979 dans l'affaire 231/78, Commission/ Royaume-Uni (Recueil 1979, p. 1447), où il aurait été établi que l'expiration d'une période de transition prévue par l'acte d'adhésion impliquerait qu'une organisation nationale du marché des pommes de terre déjà existante était frappée de caducité dans une situation où la Commission avait présenté une proposition d'établissement d'une organisation commune des marchés pour ce produit, sans que le Conseil eût adopté la proposition.

L'arrêté britannique en cause devrait en l'espèce — a fortiori — être inapplicable, eu égard à ce que:

— précisément, dans le cas d'espèce, et contrairement à la situation qui se présentait dans l'affaire n° 231/78, on se trouverait en présence d'une politique commune déjà adoptée, qui est consacrée par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76;

— le Conseil, contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire 231/78, n'aurait pas omis d'exécuter une obligation qui lui incombait, en n'ayant pas procédé à l'adoption de la proposition de la Commission. Au contraire, le Conseil aurait plutôt eu l'obligation générale d'éviter autant que possible de prolonger et d'étendre un régime dérogatoire en

opposition avec le principe le plus fondamental du traité, à savoir le principe de non-discrimination;

— en l'espèce, il s'agirait d'une disposition de droit national, spécialement mise en œuvre à l'occasion de l'expiration de la période de transition.

Le gouvernement danois conclut ainsi que l'adoption et le maintien de l'arrêté britannique en cause sont contraires à l'article 100 de l'acte d'adhésion qui fixe expressément un délai de 10 ans pour les zones côtières exclusives, ainsi qu'à l'article 103 dudit acte, qui habilite le Conseil à arrêter «les dispositions qui pourraient suivre les dérogations en vigueur jusqu'au 31 décembre 1982».

5. *M. Kirk* fait valoir qu'après la cessation des dérogations visées aux articles 100 et 101 de l'acte d'adhésion, les dispositions du droit communautaire sur la pêche, et plus particulièrement celles de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, qui appliquent dans le domaine de la pêche le principe général de l'article 7 du traité CEE, devraient être considérées comme étant d'application intégrale.

L'article 100 de l'acte d'adhésion prévoyait une dérogation spécifique au régime de base relatif à l'accès et prévu par l'article 2 du règlement (CEE) n° 101/76, qui autoriserait les États membres à limiter l'accès aux eaux relevant de leur juridiction jusqu'au 31 décembre 1982. A défaut d'une telle dérogation, il ne serait pas douteux que les principes relatifs à l'accès absolu et égal pour tous se seraient appliqués intégralement après, comme avant, le 1er janvier 1973.

La situation existant après la fin de la dérogation serait prise en considération à l'article 103, qui enjoindrait le Conseil d'«examiner les dispositions qui pourraient suivre les dérogations en vigueur jusqu'au 31 décembre 1982». Vu le fait que le Conseil n'a arrêté la politique commune de la pêche que le 25 janvier 1983, le principe de liberté et d'égalité d'accès, inscrit à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, s'imposerait de nouveau automatiquement pendant la période comprise entre le 1er et le 25 janvier 1983.

En outre, M. Kirk maintient que la compatibilité de l'arrêté litigieux devrait être examinée non seulement dans le cadre de la politique commune de pêche, mais aussi à la lumière des principes contenus dans les articles 52 et 59 du traité, qui prescrivent une totale liberté de mouvement pour les travailleurs indépendants et salariés, qui souhaitent s'engager dans une activité économique dans la Communauté. Il conviendrait aussi d'examiner cette question du point de vue de la nécessité d'éviter toute distorsion de la concurrence. Il cite, à cet égard, l'arrêt de la Cour dans l'affaire 48/75, Royer (Recueil 1976, p. 497), pour soutenir que l'arrêté litigieux aurait violé non seulement les principes contenus dans les articles 52 et 59 mais aurait créé en plus une distorsion de la concurrence au détriment des pêcheurs danois.

B — Quant à la compétence du Royaume-Uni à adopter l'arrêté litigieux (Sea Fish Order 1982)

1. Estimant que, pendant la période des faits litigieux, la disposition de droit communautaire applicable était l'article

6, paragraphe 1, du règlement n° 170/83, en vertu de son effet rétroactif, la *Commission* soutient que le Royaume-Uni était habilité, en vertu de cette disposition, à prendre l'arrêté litigieux, pourvu que cette mesure constitue un usage approprié de l'autorisation qu'elle comportait.

Tel était le cas, selon la Commission qui prend en considération les circonstances particulières et le fait que l'arrêté ne concernait qu'une période limitée. La discrimination exercée à l'encontre des seuls navires danois, inacceptable dans des circonstances normales, aurait été toutefois justifiée par le fait que seul le Danemark, parmi d'autres États membres intéressés, s'était abstenu de donner des assurances ou d'exprimer son intention de limiter l'accès de ses propres navires aux eaux britanniques. Dans ces circonstances, une mesure de portée plus générale ne s'imposait pas.

Par la suite, le Royaume-Uni aurait régularisé la situation sur ce point en adoptant le «Fishing Boats (EEC) Designation Order» de 1983, entré en vigueur le 9 mars 1983. Cet arrêté définissait à titre général les droits de pêche des autres États membres dans la zone britannique des 12 milles.

Subsidiairement, et dans le cas où la Cour n'admettrait pas la rétroactivité de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 170/83, la Commission soutient également la compétence du Royaume-Uni de prendre l'arrêté litigieux, étant donné que le gouvernement en question a suivi les règles de procédure (voir ci-dessus p. 2697) en demandant l'autorisation de la Commission, et qu'en outre les circonstances particulières justifiaient une telle mesure.

La Commission considère qu'en l'absence d'un régime communautaire définitif, des circonstances particulières pourraient permettre à un État membre de continuer temporairement à exclure de ses eaux côtières les navires d'autres États membres, si ceux-ci n'avaient pas limité l'accès de leurs propres navires à ces eaux et pour autant que la Commission n'ait pas émis d'objections.

L'application provisoire de l'arrêté litigieux pourrait ainsi être considérée comme une sorte de «mesure d'urgence» pour éviter les risques de troubles sociaux.

La Commission précise, en outre, que la jurisprudence de la Cour, relative à la compétence des États membres pour prendre des mesures de conservation (affaires 32/79 et 804/79, précitées) n'intéresserait pas directement la présente affaire, puisqu'une mesure limitant l'accès ne saurait être considérée comme visant principalement à la conservation des ressources. On pourrait retenir néanmoins l'idée sur laquelle reposerait cette jurisprudence, selon laquelle dans des circonstances particulières les États membres agissant en collaboration avec la Commission pourraient prendre des mesures qui ne relèveraient normalement pas de leur compétence, afin de préserver l'intérêt général de la Communauté et de permettre à celle-ci d'assumer ses responsabilités. Sur cette base, la Commission aurait autorisé l'arrêté litigieux «à titre provisoire».

2. Le *gouvernement du Royaume-Uni* fait valoir, en premier lieu, qu'il était non seulement habilité mais, en plus, avait le devoir d'arrêter la mesure en question, en agissant comme gestionnaire de l'intérêt commun, vu l'inaction du Conseil et les conséquences que cette inaction

aurait pu entraîner pour l'intérêt communautaire sur la politique de la pêche.

En second lieu, il soutient que son action n'était pas discriminatoire, elle a été approuvée par la Commission et sa validité confirmée par l'article 6 du règlement n° 170/83.

L'inaction du Conseil n'aurait pu laisser les États membres dans l'incapacité d'agir pour contrôler l'accès aux zones côtières, comme l'aurait souligné, d'ailleurs, la jurisprudence de la Cour dans les affaires 61/77, 32/79 et 804/79 (précitées). Même si cette jurisprudence se référait à la conservation, il n'y aurait pas de raison pour ne pas l'appliquer sur la question de l'accès par identité des motifs. Les objectifs de conservation et de limitation d'accès se recouvreraient. L'affaire 287/81 (précitée) démontrerait le recouvrement des notions de l'accès et de la conservation. «Accès» signifierait accès aux ressources de la pêche dans ces eaux, ce qui impliquerait à nouveau l'exercice de la pêche en concurrence avec les pêcheurs côtiers. Cet aspect concernerait l'existence des ressources, qui est une question de conservation.

3. Les observations du *gouvernement néerlandais* sur la question de la compétence du Royaume-uni pour adopter l'arrêté litigieux vont à l'encontre d'une telle compétence. La mesure britannique serait incompatible avec le principe de la non-discrimination qui aurait été consacré dans le droit communautaire applicable à l'époque, et plus précisément, dans l'article 2 du règlement n° 101/76.

Le Royaume-Uni aurait créé, pendant une période postérieure à l'expiration de la période transitoire, des conditions d'accès à certaines eaux plus favorables, pour ses propres pêcheurs que pour les pêcheurs d'un autre État membre. Aucune raison objective ne serait de nature à justifier une infraction à l'interdiction de discrimination, prévue par le traité et l'article 2 du règlement n° 101/76.

La création de la zone de douze milles, accessible seulement aux pêcheurs britanniques, ne pourrait certainement pas être considérée comme une mesure relative à la conservation. Tel serait par exemple le cas si une quantité maximale avait été fixée pour les captures en raison d'une nécessité d'ordre biologique qui serait apparue ou si une région particulièrement sensible avait été déclarée inaccessible, ou accessible seulement pendant une période restreinte. Aucune de ces situations n'existerait. Les pêcheurs britanniques auraient conservé leur liberté d'accès à la zone en question, tandis que les pêcheurs d'un autre État membre se seraient vu refuser cet accès.

Le fait que le Danemark ne pouvait pas faire valoir de droits de pêche historiques, dans la zone des douze milles qui devait être créée, ne saurait pas non plus justifier la mesure en question. Toute restriction unilatérale fondée sur des droits historiques serait contraire à la disposition de l'article 2 du règlement n° 101/76. Pareille restriction porterait atteinte au principe de l'«égalité des conditions d'accès et d'exploitation des fonds» qui vaut pour tous les navires de pêche de la Communauté.

Enfin, l'inaction du Conseil ne saurait justifier l'action des États membres dans ce domaine qu'en matière de conservation, comme la Cour l'aurait admis. En ce qui concerne l'accès, l'inaction du Conseil ne devrait pas nécessairement être une preuve de négligence vu la clarté du texte de l'acte d'adhésion de 1972.

4. Le *gouvernement danois* observe qu'il résulte clairement de l'examen du droit

communautaire applicable (article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, article 7 du traité CEE et articles 100 et 103 de l'acte d'adhésion de 1972) que les États membres n'étaient pas habilités, ni séparément, ni dès lors ensemble, à légiférer dans un sens contraire à la politique commune adoptée par le Conseil, par le règlement n° 101/76. Le Conseil, contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire 231/78 (précitée), n'aurait pas omis d'exécuter une obligation qui lui incombait en n'ayant pas procédé à la fixation du nouveau régime après le 1er janvier 1983. Au contraire, le Conseil aurait plutôt l'obligation générale d'éviter autant que possible de prolonger et d'étendre un régime dérogatoire en opposition avec le principe le plus fondamental du traité, à savoir le principe de non-discrimination.

5. *M. Kirk* se borne à une analyse de la différence entre l'accès et la conservation pour soutenir la conclusion que le Royaume-Uni n'était pas en droit de mettre en vigueur l'arrêté limitant l'accès des navires danois à la zone de 12 milles.

Il observe qu'une distinction devrait s'opérer entre l'accès et la conservation, suivant la volonté du législateur communautaire et de la jurisprudence.

L'accès serait le droit de pénétrer et, ensuite, de pêcher dans les zones de pêche, tandis que les mesures de conservation seraient destinées à protéger les ressources de pêche, soit à court terme, soit à long terme.

M. Kirk examine de façon détaillée la jurisprudence de la Cour, en se concentrant sur les caractéristiques des mesures de conservation, étant donné que la plupart des affaires relatives à la pêche portées devant la Cour concernaient cet aspect. Il en résulterait que les mesures qui auraient pour but de conserver les ressources biologiques de la mer devraient être urgentes, nécessaires (affaires 3, 4 et 6/76, Kramer, arrêt du 14. 7. 1976, Recueil p. 1279, conclusions de l'avocat général, et affaire 61/77, Commission/Irlande, Recueil 1978, p. 417, conclusions de l'avocat général) et avoir une «justification biologique impérative» (arrêt dans l'affaire 88/77, Schonenberg, Recueil 1978, p. 478). Telles sont les mesures concernant les TAC, les quotas (affaire 287/81, Noble Kerr, Recueil 1982, p. 4053), le nombre de bateaux, les zones autorisées, les périodes de pêche, les méthodes et les engins de pêche, de sorte que rien «ne gêne la reproduction ou l'alimentation des poissons ou ne porte atteinte au milieu écologique» (affaire 61/77, précitée).

Il s'ensuivrait que l'accès pourrait être lié à la conservation, mais seulement dans la mesure où de pareilles mesures de conservation pourraient en définitive affecter le droit individuel du pêcheur de pêcher à certains endroits et selon certaines méthodes. Ces mesures pourraient affecter l'accès, mais il ne s'agirait pas de mesures relatives aux conditions d'accès.

Dans cette optique, M. Kirk fait valoir que l'arrêté litigieux n'est manifestement pas une mesure relative à la conservation mais une mesure relative à l'accès.

La différence entre la conservation et l'accès se refléterait aussi dans l'acte d'adhésion de 1972. L'article 102 de cet acte serait caractérisé par la nature impérative de l'obligation de prendre des mesures en vue d'assurer la conservation, qui serait en contraste avec le caractère indicatif de l'article 103 du même acte, contraste qui soulignerait une approche différente. A défaut donc de mesures

prises par le Conseil, il serait inconcevable que les ressources de pêche restent sans protection. Dans ce cas, les États membres auraient pu légiférer seulement en tant que gestionnaires de l'intérêt communautaire en adoptant uniquement des mesures de conservation, comme la Cour l'aurait reconnu dans les affaires 804/79, Commission/Royaume-Uni (Recueil 1981, p. 1045) et 269/80, Tymen (Recueil 1981, p. 3079).

Au contraire, en ce qui concerne l'accès, la Cour aurait souligné dans l'affaire 804/79 (précitée, attendu 29) que les pêcheurs de la Communauté devraient avoir un accès égal aux fonds de pêche relevant de la juridiction des États membres et que seul le Conseil aurait eu le pouvoir de déterminer les modalités de cet accès, conformément aux procédures fixées par les articles 43, paragraphe 2, du traité et 102 de l'acte d'adhésion. Cette situation juridique ne saurait donc être modifiée par des mesures prises unilatéralement par les États membres.

Ce principe vaudrait a fortiori après la fin de la période de dérogations, c'est-à dire le 31 décembre 1982. Il ne saurait y avoir de doute, selon M. Kirk, que toute restriction au droit d'accès, qu'une autorité, autre que le Conseil, déciderait d'imposer après cette date, est incompatible avec le régime de liberté et d'égalité d'accès, qui prévaut en l'absence de mesures dérogatoires prévues par une nouvelle politique commune de la pêche.

Par conséquent, le gouvernement britannique n'aurait pas eu de compétence législative pour mettre en œuvre ou faire appliquer des mesures relatives à l'accès à partir du 1er janvier 1983, jusqu'au 25 janvier 1983, étant donné que pendant cette période un régime de liberté et d'égalité d'accès aurait été en vigueur, en vertu du règlement n° 101/76 et de l'article 7 du traité CEE.

Subsidiairement, M. Kirk fait valoir que, même si le Royaume-Uni était habilité à arrêter et mettre en œuvre des mesures relatives à l'accès, en tant que gestionnaire de l'intérêt communautaire, ou même si l'arrêté litigieux pouvait être considéré comme une mesure de conservation, le Royaume-Uni se serait abstenu d'agir conformément à l'intérêt communautaire en adoptant une mesure discriminatoire et d'une sévérité excessive en violation du principe de proportionnalité.

C — Quant à la nature de l'arrêté litigieux

1. Dans le cadre de son argumentation principale, la *Commission* remarque que l'arrêté litigieux aurait été discriminatoire et incompatible avec l'économie générale de l'article 6 et de l'annexe I du règlement n° 170/83 pour autant que le Royaume-Uni refuserait tout accès aux navires danois, tout en ne limitant pas l'accès des navires d'autres États membres. Toutefois, la Commission estime qu'au vu des circonstances particulières, c'est-à-dire que tous les États membres, à l'exception du Danemark, avaient pris des mesures limitant l'accès à leurs propres nationaux dans les eaux britanniques, et au vu de sa courte période d'application, l'arrêté litigieux serait conforme à l'article 6 du règlement n° 170/83.

La Commission parvient à la même conclusion dans ses développements subsidiaires dans l'hypothèse de l'absence d'un régime communautaire en considérant l'arrêté litigieux comme «une

mesure d'urgence», dans les circonstances particulières de cette affaire.

2. Le *gouvernement du Royaume-Uni* soutient aussi que l'arrêté litigieux n'était pas discriminatoire dans le sens qu'il a traité différemment des situations différentes sur la base de critères objectifs.

Ces critères seraient a) le besoin de protection des États côtiers dont les populations locales dépendent exclusivement de la pêche, et b) les activités de pêche traditionnelles des États membres.

En ce qui concerne le critère a), le gouvernement britannique se réfère à son argumentation résumée ci-dessus, sous A.2., p. 2698.

Quant au critère b), le gouvernement britannique fait valoir que le Danemark n'aurait pas eu le droit de pêcher dans les eaux côtières du Royaume-Uni, en vertu de la convention de Londres de 1964 sur la pêche. L'importance des activités traditionnelles de la pêche se reflétait dans l'article 100, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 1972, dans l'annexe VIII de la résolution de La Haye, dans la déclaration du Conseil du 30 mai 1980, ainsi que dans l'arrêt de la Cour dans l'affaire 287/81 (précitée). Ce dernier arrêt aurait reconnu le besoin de poursuivre les objectifs de politique commune sur la pêche même si cela entraînait un traitement différent des bateaux des États membres.

L'exclusion des bateaux danois de pêcher dans les eaux britanniques après le 31 décembre 1982, refléterait l'absence de droits traditionnels de pêche pour ce pays, selon la convention de Londres de 1964.

En outre, si le Royaume-Uni n'avait pas adopté de mesures à l'égard des bateaux du Danemark seul pays qui n'aurait pas édicté des mesures d'autolimitation, il aurait pratiqué une discrimination à l'encontre de tous les autres États membres qui auraient pris des mesures limitant à leurs nationaux l'accès aux eaux britanniques. Le Royaume-Uni aurait ainsi agi dans un but de protection, de façon effective et pratique en même temps, en accord avec les propositions de la Commission et en poursuivant les objectifs de la politique communautaire de la pêche.

La mesure britannique ne serait pas non plus contraire à l'article 2 du règlement n° 101/76, dans la mesure où cette disposition représenterait un aspect particulier de l'article 7 du traité. D'ailleurs, une interprétation de l'article 2 dans un sens large, comme signifiant un accès «free-for-all», serait contraire aux buts de la politique communautaire sur la pêche. L'article 2 devrait être interprété conformément à l'article 39 du traité, au préambule du règlement n° 101/76 et à ses articles 1 et 9. Ces derniers prévoyaient des mesures supplémentaires pour l'établissement d'une politique commune des structures sur la pêche.

Étant donné que ces mesures n'auraient pas encore été adoptées au 31 décembre 1982, les conditions égales de l'accès devraient être interprétées en conformité avec tous les objectifs de la politique commune sur la pêche. Cette conformité aurait été poursuivie par le Royaume-Uni, c'est-à-dire les différents traitements concernant l'accès seraient légaux s'ils étaient objectivement justifiés.

3. Le *gouvernement néerlandais* considère que la mesure britannique est incompatible avec l'article 2 du règlement n° 101/76 qui est relatif à l'égalité des conditions d'accès, ainsi qu'avec l'article 7 du traité CEE.

Le fait que la mesure légale s'appliquerait uniquement aux pêcheurs danois, n'y changerait rien. Même si les activités de pêche avaient été interdites dans la zone de douze milles aux pêcheurs d'États membres autres que le Royaume-Uni, la conclusion ne serait pas différente. L'essentiel serait que le Royaume-Uni aurait créé, pendant une période postérieure à l'expiration de la période transitoire visée dans l'acte d'adhésion de 1972, des conditions d'accès à certaines eaux plus favorables pour ses propres pêcheurs que pour les pêcheurs d'un autre État membre.

D'ailleurs, le fait que le Danemark ne pouvait pas se prévaloir de l'existence des droits de pêche historiques ne saurait pas non plus justifier une restriction unilatérale, contraire à l'article 2 du règlement n° 101/76. En plus, aucune autre raison objective ne serait de nature à justifier une infraction à l'interdiction de discrimination.

4. Le *gouvernement danois* fait valoir, en citant plusieurs arrêts de la Cour, que l'arrêté litigieux enfreint de manière nette et directe l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 et dès lors aussi l'article 7 du traité. Cela se trouve au surplus expressément établi à l'article 100 de l'acte d'adhésion, qui autorise à titre exceptionnel des zones côtières de pêche exclusives pour une période de 10 ans «par dérogation aux dispositions de l'article 2 du règlement (CEE) n° 2141» (à présent le règlement (CEE) n° 101/76).

De l'avis du gouvernement danois, le fait que l'arrêté britannique ne visait que les navires de pêche d'un des États membres de la CEE constitue une circonstance aggravante.

La prise en considération des intérêts de la population côtière aurait été admise par la Cour de justice dans son arrêt du 30 novembre 1982, rendu dans l'affaire 287/81 (précitée), comme répondant à un souci légitime de répartition d'un TAC biologiquement nécessaire. Mais un tel souci ne saurait constituer la justification légale de la création de zones côtières de pêche exclusives, au regard de l'interdiction claire et non équivoque, mentionnée ci-dessus.

Le fait que d'autres États membres aient pu éventuellement arrêter eux aussi des règles au sujet des zones côtières ne justifierait pas l'arrêté britannique.

Même si tous les autres États membres, y compris le Danemark, avaient interdit l'accès de leurs pêcheurs aux zones côtières des autres États membres, cela aurait précisement eu en tout état de cause pour résultat l'établissement de zones côtières exclusives, en infraction à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, à l'article 7 du traité et aux articles 100 et 103 de l'acte d'adhésion de 1972.

Selon la conception du gouvernement danois, il résulte clairement de ces dispositions que les États membres n'étaient pas habilités, ni séparément, ni dès lors ensemble, à légiférer dans un sens contraire à la politique commune adoptée par le Conseil.

Même si — à l'encontre de l'opinion du gouvernement danois — on faisait valoir le fait qu'un État membre retire lui-même à ses nationaux des droits dont ils jouissent par ailleurs dans les eaux de pêche d'autres États membres ne serait pas contraire à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, il ne pourrait pas en être déduit que le Royaume-Uni en tirerait le droit de retirer à des ressortissants danois des droits de ce genre, et cela, en enfreignant de façon directe l'ar-

ticle 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76.

De l'avis du gouvernement danois, le fait que l'arrêté britannique — différant sur ce point de la proposition de la Commission — ne visait que les navires de pêche danois, constituerait une circonstance aggravante.

Il s'ensuivrait que les ressortissants d'une série d'autres États pourraient librement pêcher dans les eaux de la zone côtière britannique en date du 6 janvier 1983, tandis que cette latitude serait refusée aux pêcheurs danois, irlandais et néerlandais.

Il résulterait également de cet état de chose que la sanction éventuelle d'une infraction à cette interdiction — qui selon la proposition de la Commission, aurait dû être uniforme — serait différenciée.

En outre, le gouvernement danois admet qu'il n'y a pas eu, au cours de la période du 1er janvier 1973 au 31 décembre 1982, d'activité de pêche traditionnelle de la part des pêcheurs danois dans les eaux des zones côtières britanniques exclusives de l'époque.

Mais cela ne constituerait nullement un argument en faveur du point de vue selon lequel les pêcheurs danois ne pourraient se prévaloir du droit que leur reconnaîtrait incontestablement l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 et l'article 7 du traité, et dont ils jouissaient, durant toute la période de 10 ans qui s'est écoulée, en ce qui concerne les zones côtières situées au large du Royaume-Uni, où, jusqu'au 1er janvier 1983, il n'existait en vertu de l'article 100 de l'acte d'adhésion que des zones exclusives de 6 milles marins.

Il ressortirait clairement des dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 que l'autorisation d'instituer des zones exclusives durant 10 ans, viserait précisément — en tant que dérogation au règlement n° 101/76 — à exclure la pêche non traditionnelle, puisque la pêche traditionnelle aurait pu s'exercer tout au long de ladite période, jusqu'au 31 décembre 1982.

5. *M. Kirk* considère que l'arrêté litigieux, qui est une mesure relative à l'accès, opère une discrimination fondée sur la nationalité et, par conséquent, il est incompatible avec l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, disposition qui applique au secteur de la pêche les principes généraux d'égalité inscrits à l'article 7.

En particulier, il fait valoir que l'arrêté litigieux crée une discrimination ouverte. Il s'agit d'une mesure ostensiblement discriminatoire, destinée à assurer un traitement plus favorable aux ressortissants d'autres États membres, en particulier à ceux du Royaume-Uni, qu'aux ressortissants danois.

Exclure les pêcheurs danois des eaux britanniques à partir du 1er janvier 1983 équivaudrait à traiter de façon inégale des situations comparables et à leur causer un préjudice grave sur le plan de la concurrence.

Cependant, le traitement différencié pourrait être justifié et admis lorsqu'il serait basé sur des critères objectifs, comme la Cour l'aurait admis dans l'affaire 11/74, Union des Minotiers de la Champagne (Recueil 1974, p. 877).

Les justifications que le gouvernement britannique aurait invoquées pour justifier son action ne répondraient toutefois pas à cette exigence.

Il a été notamment soutenu devant la juridiction de renvoi que le traitement différencié viserait à la protection de la

pêche côtière, des pêcheurs et de la population locale dépendante de la pêche, buts reconnus dans les articles 3d et 39 du traité CEE. M. Kirk conteste ce moyen. Il observe, a cet égard, que l'arrêt de la Cour dans l'affaire 287/81, Noble Kerr (précitée), qui aurait admis la validité de la mesure contestée au motif qu'elle était destinée à la protection de la population locale, n'a pas d'effet obligatoire en l'espèce pour deux raisons:

— l'arrêté litigieux ne serait pas une mesure de conservation ou de gestion, mais une mesure relative à l'accès, et

— il s'agirait d'une mesure discriminatoire, comme les mesures dans les affaires 61/77 et 88/77 (précitées). Même la nécessité de prendre la mesure concernée pour des raisons écologiques ou sociales, ne saurait être invoquée pour justifier une discrimination générale à l'encontre des ressortissants d'un État membre.

M. Kirk repousse aussi l'argument avancé dans la procédure au principal, selon lequel l'absence de droits de pêche historiques selon la convention de Londres de 1964 empêcherait les navires danois de pêcher dans la zone contestée après le 31 décembre 1982. Cet argument ne serait pas pertinent et il n'affecterait nullement le principe de liberté et d'égalité d'accès défini par le traité.

En outre, le Parquet aurait soutenu au principal que l'arrêté litigieux avait été pris à un moment de grande incertitude. M. Kirk observe, à cet égard, qu'un arrêté pris par un État membre sous l'effet du doute ou de l'incertitude ne saurait valider un acte qui serait de toute façon invalide; il ne saurait pas non plus justifier une réglementation contraire à l'article 7 du traité CEE.

Or, le gouvernement britannique devrait obligatoirement et en premier lieu prendre en considération les intérêts de la Communauté, en adoptant une mesure à titre provisoire, conformément aux dispositions de la Commission et au principe de l'article 7 du traité. La mesure britannique dépasserait ces propositions par la discrimination pratiquée contre les navires danois.

En dernier lieu, M. Kirk fait valoir que l'arrêté litigieux viole le principe de proportionnalité, principe consacré par une jurisprudence constante de la Cour, du fait qu'il dépassait ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs souhaités.

Plus précisément, M. Kirk souligne:

— le caractère et les sanctions excessifs de l'arrêté en question,

— son caractère draconien, qui n'était absolument pas nécessaire,

— et qui mettrait en danger les objectifs et le fonctionnement de la réglementation communautaire.

Il soutient que d'autres méthodes existaient pour atteindre l'objectif souhaité.

D — Quant à l'approbation par la Commission de l'arrêté litigieux

1. La *Commission* explique que, par sa décision du 5 janvier 1983 (voir ci-dessus p. 2694), elle a autorisé «à titre provisoire» plusieurs mesures nationales, dont

l'arrêté litigieux, pour la période jusqu'au 26 janvier 1983 sans prendre position sur le fond des mesures notifiées. L'autorisation provisoire aurait été guidée par les deux considérations suivantes:

— l'impossibilité de décider, dans le peu de temps disponible, si les mesures étaient «fondées» ou «coordonnées»,

— le risque pour l'ordre public en l'absence de toute disposition compte tenu des mesures britanniques et irlandaises, limitant l'accès à leurs propres eaux côtières ainsi qu'aux mesures notifiées par un État membre qui limitait l'accès de ses navires aux eaux côtières d'un autre État membre.

La Commission reconnaît la fragilité du fondement juridique d'une telle autorisation, qui devrait être reposé dans la mission de surveillance conférée à la Commission par le traité CEE, notamment à son article 155 et par l'annexe VI de la résolution de La Haye du 3 novembre 1976, ainsi que dans les principes généraux du droit relatifs à l'exercice des pouvoirs d'urgence par l'exécutif et, en particulier, du principe de «continuité». Ce principe exige des autorités publiques qu'elles fassent en sorte que les services dont elles sont responsables fonctionnent régulièrement et sans interruption. Dans des circonstances exceptionnelles, interprétées stricto sensu, la notion de continuité, reconnue dans la jurisprudence de plusieurs États membres, aurait aussi été reconnue dans une certaine mesure dans la jurisprudence de la Cour, notamment au sujet de l'article 76 du traité Euratom, pour lequel la Cour aurait refusé d'adopter une interprétation qui eût entraîné une «rupture de continuité» (arrêt de la Cour dans l'affaire 7/71, Commission/France, Recueil 1974, p. 1003). De même, le principe de continuité s'exprimerait implicitement dans la conclusion de la Cour, selon laquelle, nonobstant le transfert «total et définitif» des pouvoirs en matière de conservation des ressources de la pêche à la Communauté, les États membres pourraient toujours modifier les mesures de conservation existantes en cas de besoin et en cas de carence de la Communauté (arrêts de la Cour dans les affaires 804/79, précitée, et 124/80, Van Dam, Recueil 1981, p. 1447).

En ce qui concerne l'article 155 du traité, cet article, et notamment son premier tiret, habiliterait la Commission à agir pour empêcher qu'une rupture du régime ne provoque d'inutiles perturbations dans la politique commune de la pêche. Cette interprétation de l'article 155 serait confirmée par les deux arrêts de la Cour dans les affaires 804/79 et 124/80 (précitées).

Néanmoins, la Commission observe que la Cour ne s'est pas encore prononcée clairement sur la validité de l'exercice de tels pouvoirs par la Commission. Elle n'aurait pas non plus à le faire dans la présente affaire, si elle admettait la conclusion principale de la Commission, à savoir que le vide a été comblé rétroactivement par l'adoption du règlement n° 170/83 du Conseil.

2. Le *gouvernement du Royaume-Uni* fait valoir que l'arrêté litigieux faisait partie d'une concertation communautaire entreprise dans un cadre juridique fondé sur la jurisprudence de la Cour, en

consultation avec la Commission qui était capable de formuler un avis équilibré et d'éliminer les inégalités par consultation. Sur ce point, le gouvernement britannique se réfère aux affaires jointes 185-204/78 (précitées) en ce qui concerne l'importance de la collaboration avec la Commission. Ainsi, le Royaume-Uni aurait agi en conformité avec le droit communautaire, étant donné que la mesure refléterait exactement les propositions de la Commission (JO C 228 du 1. 9. 1982), elle aurait été soumise à son approbation, et elle l'aurait reçue par la décision du 5 janvier 1983.

3. Le *gouvernement néerlandais* estime que l'approbation de la mesure nationale par la Commission a représenté un appui politique de taille pour cette mesure. Quel qu'ait été le motif ayant conduit la Commission à prendre sa décision, le gouvernement néerlandais estime qu'il ne pouvait être suffisamment important pour écarter le principe de non-discrimination, qui est à la base du traité CEE, ni l'application de ce principe dans la disposition expresse de l'article 2 du règlement n° 101/76. La Commission aurait dû rejeter cette mesure, elle n'aurait pas dû l'approuver, quelle qu'ait été la pression des circonstances. La déclaration que la Commission a faite le 21 décembre 1982 devant le Conseil, concernerait exclusivement les mesures nationales relatives à la conservation, ce qui aurait été absolument conforme à la jurisprudence de la Cour. Or, la mesure britannique ne pourrait pas être considérée comme une mesure relative à la conservation.

4. Les observations du *gouvernement danois* sur la décision de la Commission qui a approuvé, entre autres, la mesure britannique, sont détaillées.

En ce qui concerne la motivation de la décision de la Commission, le gouvernement danois fait valoir qu'elle ne peut pas viser la situation existant en matière d'accès aux eaux de pêche. Comme les États membres ne pourraient — ni, en tout état de cause, ne devraient — arrêter les règles nationales contraires à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 et à l'article 7 du traité, ils n'auraient pas été tenus de légiférer en conformité avec la proposition de la Commission relative aux zones côtières réservées de 12 milles marins. Il n'y avait dès lors aucun motif de former un recours au titre de l'article 169 pour absence de notification de l'arrêté britannique en matière d'accès aux zones de pêche.

En ce qui concerne les zones côtières réservées, on ne pourrait concevoir un danger pour l'ordre public en raison de «situations conflictuelles se développant en l'absence de toute règle applicable aux activités de pêche dans les eaux communautaires». De telles règles figureraient en effet à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 et à l'article 7 du traité. L'inaction du Conseil ne pourrait donc être source d'ambiguïté, sur le plan juridique.

Par conséquent, dans la mesure où la décision concerne des zones côtières exclusives, le gouvernement danois estime que cette décision est invalide pour absence de motivation ou pour motivation erronée.

En ce qui concerne le dispositif de la décision, le gouvernement danois maintient que, comme il ressort de son deuxième considérant et de son article 2, elle n'avait pas apprécié les mesures nationales par rapport au droit communautaire. L'objet donc de ladite décision

n'aurait pu consister qu'à faire connaître aux États membres que, pour sa part, la Commission n'avait pas d'objections à l'encontre de dispositions nationales conformes à sa proposition. Sa portée aurait donc été limitée.

Le gouvernement danois estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer en l'espèce si la Commission était habilitée à autoriser des mesures nationales à titre provisoire, sans procéder à un examen distinct du bien-fondé de celles-ci au regard du droit communautaire.

Il suffirait de constater à cet égard qu'il devrait être tout à fait exclu que la Commission puisse, sans s'être livrée à un tel examen, avoir eu l'intention de légaliser d'éventuelles mesures nationales contraires au droit communautaire.

Au surplus, si, par son autorisation, la Commission avait eu l'intention de pallier les effets d'une incompatibilité éventuelle avec le droit communautaire, pareille intention — au demeurant tout à fait extraordinaire — aurait dû se trouver clairement exprimée dans la décision, ce qui ne serait pas le cas. En pareil cas, la Commission aurait choisi la forme d'un règlement.

Dans ces conditions, le gouvernement danois estime que la décision de la Commission est dépourvue de signification pour la réponse à donner à la question posée par la Crown Court.

Si, contrairement à l'interprétation soutenue par ce gouvernement, la décision de la Commission devait avoir eu pour objet de légaliser une mesure nationale contraire aux dispositions de fond du droit communautaire, le gouvernement danois fait valoir que la décision doit être invalide, pour manque de fondement et incompatibilité quant au fond avec les dispositions communautaires en vigueur en la matière.

Le gouvernement danois observe enfin que la mesure britannique n'est pas conforme avec la proposition de la Commission et n'est dès lors pas comprise dans le champ d'application de la décision de la Commission du 5 janvier 1983, parce que l'arrêté litigieux n'a exclu de la pêche dans la zone côtière britannique que les seuls pêcheurs danois, introduisant ainsi une discrimination contre eux.

Le gouvernement danois tient finalement à attirer l'attention sur le problème de sécurité juridique qui se poserait à l'égard de la confiance des justiciables vis-à-vis des règlements communautaires en vigueur et de leur primauté sur le droit national, si un pêcheur pouvait être condamné sur la base d'une décision arrêtée par la Commission après qu'il eut quitté son port d'attache, et publiée seulement une semaine après l'arraisonnement et la condamnation judiciaire, alors que cette publication n'a eu lieu que dans la section II de la partie L du Journal officiel, qui est réservée aux actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité.

5. *M. Kirk* souligne le fait que la décision de la Commission n'avait autorisé qu' «à titre provisoire» les mesures nationales jusqu'au 26 janvier 1983.

Elle ne contenait pas une appréciation juridique de la validité et/ou nature des mesures prises, fait souligné par la décision même qui s'était réservée quant au bien-fondé des mesures nationales.

M. Kirk souligne qu'en tout état de cause, en janvier 1983, le Danemark a porté plainte auprès de la Commission au sujet de l'arrêté litigieux, et que la

Commission ne pouvait pas approuver cette mesure sans suivre les procédures de l'article 170 du traité.

D'ailleurs, la Commission n'aurait pas été habilitée à approuver légalement les mesures. Ceci incomberait au Conseil.

Cependant, tout ce processus paraîtrait avoir été superflu, étant donné que l'action de la Commission n'aurait pas été légalement valide et qu'il n'y aurait pas eu de notification uniforme des mesures nationales par les États membres.

En tout état de cause, cette décision ne saurait valider rétroactivement une législation antérieure, en particulier une législation qui crée une infraction pénale, spécialement lorsque cette décision aurait été arrêtée après que le capitaine Kirk eut levé l'ancre et n'aurait été publiée au Journal officiel que plusieurs jours après que le capitaine Kirk eût été reconnu coupable.

E — Quant aux réponses à donner à la question posée

1. La *Commission* propose la réponse suivante:

«Compte tenu de toutes les dispositions du droit communautaire, et notamment de l'article 6 du règlement n° 170/83, un État membre avait, sous réserve des dispositions de l'annexe I dudit règlement le droit de mettre en œuvre après le 31 décembre 1982 une mesure interdisant aux navires immatriculés dans un autre État membre de pêcher dans sa zone côtière de douze milles.»

2. Le *gouvernement du Royaume-Uni* propose de répondre par l'affirmative à la question de savoir s'il avait le droit d'arrêter et de mettre en œuvre le «Sea Fish Order 1982».

3. Le *gouvernement néerlandais* conclut que «la création par le Royaume-Uni d'une zone de 12 milles, dans laquelle les navires de pêche danois n'étaient pas autorisés à pêcher, doit être jugée contraire aux dispositions combinées des articles 2 du règlement n° 101/76 et 7 du traité CEE».

4. Le *gouvernement danois* estime qu'il y a lieu pour la Cour de répondre comme suit à la question posée:

«Il découle du droit communautaire — en particulier de l'article 7 du traité, de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 et des articles 100 et 103 de l'acte d'adhésion, que le Royaume-Uni n'était pas habilité à arrêter ni à maintenir au-delà du 31 décembre 1982 des dispositions nationales interdisant aux seuls bateaux immatriculés au Danemark de pêcher à l'intérieur de la limite des 12 milles marins mesurée à partir des lignes de base du Royaume-Uni.»

5. *M. Kirk,* enfin, propose de répondre que le Royaume-Uni n'avait ni le droit, ni le pouvoir de mettre en œuvre le «Sea Fish Order 1982» après le 31 décembre 1982.

V — Procédure orale

M. Kirk, représenté par M. David Vaughan, Q.C., le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par le Solicitor General Sir Patrick Mayhew, Q.C., M.P., le gouvernement du Danemark, représenté par M^e^ Per Lachmann, en qualité d'agent, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Richard Wainwright, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs obser-

vations orales à l'audience du 28 février 1984.

Dans ses observations orales, le conseil de M. Kirk a abordé, plus particulièrement, la question de la validité rétroactive des règlements pénaux, dans le sens que le règlement n° 170/83 aurait validé rétrospectivement les mesures britanniques qui auraient un caractère pénal. Il a fait valoir qu'il est contraire à un principe fondamental de droit, consacré tant dans les droits nationaux de tous les États membres que dans la convention des droits de l'homme, d'imposer des sanctions pour un acte qui n'était pas contraire à la loi en vigueur à l'époque où l'acte a été commis.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 3 avril 1984.

En droit

1 Par ordonnance du 9 mars 1983, parvenue à la Cour le 20 avril 1983, la Crown Court de Newcastle-upon-Tyne a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation du droit communautaire en matière de pêche, en vue d'apprécier la compatibilité avec ce droit d'une mesure prise par le Royaume-Uni interdisant aux navires immatriculés au Danemark de pêcher dans sa zone côtière de douze milles.

2 Le Royaume-Uni, par le «Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order» de 1982 (ci-après le Sea Fish Order), faisait interdiction «aux bateaux de pêche immatriculés au Danemark de pêcher dans toute partie de la zone de pêche britannique située à l'intérieur de la limite des douze milles mesurée à partir de lignes de base adjacentes au Royaume-Uni». M. Kent Kirk, capitaine d'un bateau de pêche danois, ayant été arraisonné le 6 janvier 1983 par un navire de la Royal Navy alors qu'il était en train de pêcher à l'intérieur de la zone, a été condamné par la Magistrates Court de North Shields à une amende de 30 000 livres. Devant la Crown Court de Newcastle-upon-Tyne, auprès de laquelle il avait interjeté appel, il a fait valoir que le Royaume-Uni n'était pas habilité à mettre en œuvre le Sea Fish Order de 1982 et que, partant, aucune infraction n'avait été commise.

3 Estimant qu'une décision de la Cour de justice lui était nécessaire pour apprécier la compatibilité du Sea Fish Order Order avec le droit communautaire, la Crown Court de Newcastle-upon-Tyne a sursis à statuer et a posé à la Cour la question suivante:

«Compte tenu de toutes les dispositions pertinentes du droit communautaire, le Royaume-Uni avait-il le droit, après le 31 décembre 1982, de mettre en œuvre la 'Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order' de 1982 (arrêté sur la pêche maritime dans certaines eaux britanniques) (interdiction de pêcher), dans la mesure où cet arrêté interdit aux seuls navires immatriculés au Danemark de pêcher dans les conditions qu'il prévoit?»

4 Cette question vise en substance à savoir si le droit communautaire sur l'exercice de la pêche permettait à un État membre, à l'époque de la promulgation du Sea Fish Order en question, d'interdire aux navires immatriculés dans un autre État membre déterminé de pêcher dans une zone côtière déterminée par la loi.

5 M. Kirk estime, appuyé à cet égard par les gouvernements du Danemark et des Pays-Bas, que le régime antérieur à l'acte d'adhésion de 1972 aurait trouvé sa pleine application au moment de l'expiration de dérogations permises pour la période transitoire venue à échéance le 31 décembre 1982. Ce régime, codifié par le règlement n° 101/76, aurait contenu le principe de non-discrimination, de sorte que l'exclusion des bateaux danois, en vertu du Sea Fish Order serait contraire au droit communautaire.

6 Il convient à cet égard de rappeler que l'article 7 du traité dispose que, dans le domaine d'application de celui-ci, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

7 Le règlement n° 101/76 du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 19), qui a remplacé le règlement n° 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970 (JO L 236, p. 1), prévoit dans son article 2, paragraphe 1, en termes identiques à ceux de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2141/70, que 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, à tous les navires de pêche battant pavillon d'un des États membres et immatriculés sur le territoire de la Communauté.

8 L'article 100, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 1972 a établi une dérogation à ces principes, pour une période allant jusqu'au 31 décembre 1982, de sorte que les États membres pouvaient limiter l'exercice de la pêche par les nationaux des autres États membres, dans les eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction, en deçà d'une limite fixée en principe à 6 milles marins.

9 Selon l'article 103 du même acte, il appartenait au Conseil d'examiner, avant le 31 décembre 1982, sur proposition de la Commission, les dispositions qui pourraient suivre les dérogations en vigueur jusqu'au 31 décembre 1982.

10 La proposition modifiée du règlement du Conseil instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche, présentée par la Commission au Conseil le 11 juin 1982 (JO C 228, p. 1), envisageait l'extension du régime dérogatoire de l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 à 12 milles marins et pour une période allant jusqu'au 31 décembre 1992.

11 Suite à l'échec de la réunion du Conseil du 21 décembre 1982 à adopter les dispositions envisagées, la Commission a fait, le 21 décembre 1982, une déclaration (JO C 343, p. 2) dans laquelle, en rappelant que la conservation des ressources de la pêche relevait de la compétence exclusive de la Communauté depuis le 1er janvier 1979 mais que la Communauté n'était toujours pas parvenue à adopter un régime de conservation global et que les États membres avaient non seulement le droit mais aussi le devoir d'adopter les mesures nécessaires dans l'intérêt collectif, elle

— demandait à tous les États membres de lui communiquer dans les plus brefs délais les mesures nationales de conservation qu'ils envisageaient d'adopter, sous réserve de leur approbation par la Commission;

— invitait les États membres à collaborer avec elle afin que les différentes mesures nationales de conservation soient coordonnées ... et qu'elles constituent un régime transitoire à la fois praticable, efficace et non discriminatoire.

12 Le 22 décembre 1982, le Sea Fish Order a été communiqué par le gouvernement britannique à la Commission, qui l'a approuvé par décision du 5 janvier 1983 (JO L 12 du 11. 1. 1983, p. 50). Par cette décision, la Commission précisait que l'autorisation n'était accordée qu'«à titre provisoire» jusqu'au 26 janvier 1983, sous réserve d'un examen ultérieur du fond. Dans ses considérants, après avoir mentionné que «tandis que certains États membres ont notifié à la Commission des mesures nationales ..., la Belgique, le Danemark et la Grèce n'ont pas notifié de telles mesures ... elle soulignait que la décision a été prise afin «d'éviter pour des raisons d'ordre public, pendant cette période d'examen, que des situations conflictuelles se développent en l'absence de toute règle applicable aux activités de pêche dans les eaux communautaires».

13 Le 25 janvier 1983, le Conseil a adopté le règlement n° 170/83 instituant un régime communautaire de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 24, p. 1) qui, à son article 6, paragraphe 1, autorise rétroactivement, c'est-à-dire à partir du 1er janvier 1983, le maintien du régime dérogatoire de l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 pour encore dix ans, avec extension des zones côtières de 6 à 12 milles marins. Les faits litigieux en l'espèce se situent dans la période intérimaire entre le premier et le vingt-cinq janvier 1983.

14 Il convient de constater qu'il résulte des dispositions précitées des articles 100 et 103 de l'acte d'adhésion de 1972 que les mesures dérogatoires à un principe fondamental du droit communautaire, celui de la non-discrimination, étaient limitées à la période de transition et que la mise en vigueur des dispositions, éventuellement à suivre, avait été confiée à la compétence de l'autorité communautaire, notamment au Conseil.

15 Si ce dernier n'a pas arrêté ces dispositions dans le délai prévu par ledit article 103, on ne saurait en déduire que les États membres auraient eu le pouvoir de se substituer au Conseil, en prorogeant notamment le régime exceptionnel au-delà des limites prévues.

16 Il en résulte qu'à l'époque des faits soumis à l'appréciation de la juridiction nationale, la disposition de l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, précité, comportant l'égalité des conditions d'accès dans les eaux relevant de la juridiction des États membres et par voie de conséquence la suppression de toute discrimination fondée sur la nationalité des ressortissants des États membres, était en pleine application.

17 Le gouvernement britannique et la Commission soutiennent que, l'expiration de la période transitoire n'étant pas suivie des mesures prévues par l'article 103 de l'acte d'adhésion de 1972, cette circonstance aurait créé un vide juridique que les États membres seraient en droit de combler en tant que gestionnaires de l'intérêt communautaire par des mesures approuvées par la Commission, comme l'aurait reconnu la Cour dans son arrêt du 5 mai 1981 (Commission/Royaume-Uni, 804/79, Recueil p. 1045).

18 A cet égard, il est à rappeler que par ledit arrêt du 5 mai 1981 la Cour a constaté qu'il existe, en l'absence de réglementation communautaire, un pouvoir des États membres pour prendre des mesures intérimaires de conservation des ressources halieutiques afin d'éviter des dommages irréparables contraires aux objectifs de la politique commune de conservation.

19 S'il est exact que, comme le soutient le gouvernement britannique, une réglementation de l'accès peut, dans certains cas, répondre à un souci de conservation des ressources halieutiques, il est constant qu'en l'espèce la mesure litigieuse ne visait pas un tel objectif. Une réglementation nationale, portant interdiction d'accès aux eaux nationales et ne visant pas un objectif de conservation, ne peut pas être couverte par le pouvoir des États membres de prendre des mesures intérimaires de conservation, constaté dans l'arrêt du 5 mai 1981, susmentionné.

20 La Commission soutient cependant que les États-membres ont été reconnus habilités à adopter des mesures telles que le Sea Fish Order par l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 170/83 du 25 janvier 1983, qui autorise rétroactivement, à partir du 1er janvier 1983, le maintien du régime dérogatoire de l'article 100 de l'acte d'adhésion de 1972 pour encore dix ans, avec extension des zones côtières de 6 à 12 milles marins. Le Sea Fish Order aurait constitué un usage approprié de l'autorisation établie par cette disposition, vu les circonstances particulières de l'époque.

21 Sans entrer dans l'examen de la licéité en général de la rétroactivité de la disposition de l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement, il suffit de relever qu'une telle rétroactivité ne peut, en tout cas, avoir pour effet de justifier a posteriori des mesures nationales ayant un caractère pénal et imposant des sanctions pour une action qui, en réalité, n'était pas punissable au moment où elle a été commise. Tel serait le cas si au moment de l'action donnant lieu à la sanction pénale, la mesure nationale était invalide en raison de son incompatibilité avec le droit communautaire.

22 En effet, le principe de la non-rétroactivité des dispositions pénales est un principe commun à tous les ordres juridiques des États membres, consacré par l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme un droit fondamental, qui fait partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect.

23 Il s'ensuit que la rétroactivité prévue dans la disposition de l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 170/83, précité, ne saurait être entendue comme justifiant a posteriori des mesures nationales qui imposaient des sanctions pénales, à l'époque du comportement incriminé, si ces mesures n'étaient pas valides.

24 Il résulte de ce qui précède que le droit communautaire sur l'exercice de la pêche ne permettait pas à un État membre, à l'époque de la promulgation du Sea Fish Order, d'interdire aux navires immatriculés dans un autre État membre déterminé de pêcher dans une zone côtière, déterminée par la loi, non couverte par des mesures de conservation.

Sur le dépens

25 Les frais exposés par les gouvernements du Danemark, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question soumise à elle par la «Crown Court» de Newcastle-upon-Tyne, par ordonnance du 9 mars 1983, dit pour droit:

le droit communautaire sur l'exercice de la pêche ne permettait pas à un État membre, à l'époque de la promulgation du Sea Fish (Specified United Kingdom Waters) (Prohibition of Fishing) Order de 1982, d'interdire aux navires immatriculés dans un autre État membre déterminé de pêcher dans une zone côtière, determinée par la loi, non couverte par des mesures de conservation.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 juillet 1984.

Le greffier
par ordre
D. Louterman
administrateur

Le président
A. J. Mackenzie Stuart