2. Tant que la Communauté n'avait pas exercé sa compétence en matière de mesures de conservation des ressources biologiques de la mer, une mesure de conservation et de gestion prise par un État membre, au cours de la période de transition qui est venue à échéance le 31 décembre 1978, et décidée conformément à la procédure prévue par la résolution du Conseil de La Haye du 3 novembre 1976, ayant pour objet de fixer un quota global de capture en le répartissant entre certains États membres, ne saurait être considérée comme contraire au principe de non-discrimination de l'article 7 du traité et des articles 1 et 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 s'il s'agit d'une mesure de conservation répondant à une nécessité établie dans la zone concernée, et si la mesure était justifiée par des considérations objectives tenant à la protection des besoins de la population côtière concernée et au maintien d'une situation momentanément établie dans la zone considérée.

Dans l'affaire 287/81,

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

ANKLAGEMYNDIGHEDEN (ministère public)

et

JACK NOBLE KERR,

une décision à titre préjudiciel relative à l'interprétation de l'article 7 du traité et des articles 1 et 2, paragraphe 1, 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 L 20, p. 19),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, A. O'Keeffe et U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, G. Bosco et T. Koopmans, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. P. Heim

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 CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits et procédure écrite

1. L'état du droit communautaire au moment des faits de l'affaire au principal (juin 1978)

Dans le secteur de la pêche, les règles fondamentales ont été établies, en application notamment des articles 42 et 43 du traité, par le règlement n° 2141/70 du Conseil, du 20 octobre 1970, portant établissement d'une politique commune des structures (JO L 236, p. 1), et par le règlement n° 2142/70 du Conseil, de la même date, portant organisation commune des marchés (JO L 236, p. 5).

L'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, joint au traité dit «d'adhésion» du 22 janvier 1972, contient, en ses articles 98 à 103, des dispositions relatives à la pêche.

Les articles 100 et 101 offrent à tous les États membres la possibilité de déroger à la règle principale concernant l'égalité des conditions d'accès et d'exploitation des fonds situés dans les eaux maritimes des États membres pour tous les pêcheurs de la Communauté. Cette possibilité a été prévue pour dix ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1982. Au cours de cette période, les États membres peuvent limiter l'exercice de la pêche dans les eaux relevant de leur souveraineté ou de leur juridiction et situées en deça d'une limite de six milles marins calculée à partir des lignes de base de l'État membre riverain, aux navires pêchant traditionnellement dans ces eaux, à partir des ports de la zone géographique riveraine. L'article 101 déclare que la limite de six milles marins est étendue à douze milles marins pour les zones qu'il énumère, situées dans les trois nouveaux États membres et en France.

Les dérogations relatives aux limites des 6 et 12 milles marins ne portent toutefois pas atteinte aux droits de pêche particuliers dont les autres États membres pouvaient se prévaloir le 31 janvier 1971; dans les zones où un État membre porte ses limites de pêche à 12 milles marins, la pratique de pêche existante en deça de 12 milles marins doit être maintenue, de façon à ce qu'il n'y ait aucune régression par rapport à la situation existant le 31 janvier 1971.

L'article 103 prévoit que le Conseil, sur la base d'un rapport présenté par la Commission, concernant le développement économique et social des zones côtières des États membres et l'état des stocks, et sur la base des objectifs de la politique commune de la pêche, examine, sur proposition de la Commission, avant le 31 décembre 1982, les dispositions qui

pourraient suivre les dérogations en vigueur jusqu'à cette date.

Enfin, l'article 102 prévoit que le Conseil, statuant sur proposition de la Commission au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, détermine les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques de la mer.

Le 19 janvier 1976, le Conseil a arrêté le règlement n° 100/76, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 1) et le règlement n° 101/76 susmentionné. Ces règlements abrogent les règlements n^{os} 2141 et 2142/70. Le règlement n° 101/76 contient les dispositions suivantes:

«Article premier

En vue de promouvoir le développement harmonieux et équilibré du secteur de la pêche au sein de l'activité économique générale et de favoriser l'exploitation rationnelle des ressources biologiques de la mer et des eaux intérieures, il est établi un régime commun pour l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes ainsi que des mesures spécifiques en vue d'actions appropriées et de la coordination des politiques de structure des États membres dans ce secteur.

Article 2

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

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

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

3. Les eaux maritimes visées au présent article sont celles ainsi désignées par les lois en vigueur dans chaque État membre.

Article 3

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

Article 4

Lorsque l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes des États membres visées à l'article 2 expose certaines de leurs ressources aux risques d'une exploitation trop intensive, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité peut arrêter les mesures nécessaires à leur conservation.

Ces mesures peuvent notamment comporter des restrictions en matière de capture de certaines espèces, de zones, de périodes, de méthodes et d'engins de pêche.»

Le Conseil a arrêté lors de sa session du 30 octobre 1976, à La Haye, et formellement adopté, le 3 novembre 1976, une résolution par laquelle il est convenu que les États membres, par une action

concertée, étendraient, à compter du 1er janvier 1977, les limites de leurs zones de pêche à 200 milles au large de leurs côtes bordant la mer du Nord et l'Atlantique Nord (et qu'à partir de cette date, l'exploitation, par des navires de pêche des pays tiers, des ressources de pêche situées dans ces zones serait régie par des accords entre la Communauté et les pays tiers intéressés).

Le Conseil, à la même occasion, a marqué son accord (annexe VI à la résolution) sur une déclaration de la Commission (ci-après la résolution de La Haye), de la teneur suivante:

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

Toutefois, si un accord ne devait pas intervenir au sein des commissions internationales de pêche pour l'année 1977 et si, par après, des mesures communautaires autonomes ne pouvaient être adoptées immédiatement, les États membres pourraient adopter, à titre conservatoire et d'une manière non discriminatoire, les mesures appropriées pour assurer la protection des ressources situées dans les zones de pêche bordant leur rivage.

Avant d'adopter ces mesures, l'État membre concerné recherchera l'approbation de la Commission, qui devra être consultée à tous les stades de ces procédures.

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

Bien que, le 20 octobre 1977, la Commission ait soumis au Conseil une proposition de règlement définissant, pour 1978, des mesures de conservation et de gestion des ressources de pêche comportant l'instauration de quotas, le Conseil s'est borné à faire la déclaration suivante au cours de sa session des 30 et 31 janvier 1978:

«Le Conseil a approuvé la communication de la Commission selon laquelle, en l'absence d'un régime commun, des mesures nationales ne pourraient être prises que dans la mesure où elles sont strictement nécessaires pour la conservation et la gestion des ressources de la pêche, non discriminatoires, conformes au traité et après que l'accord de la Commission a été préalablement recherché.»

2. Dispositions nationales danoises

La loi n° 413 du 13 juin 1973 pour le Groenland relative à la pêche, la capture et la chasse pratiquées à titre professionnel, modifiée par la loi n° 624 du 22 décembre 1976, déclare notamment que la pêche maritime pratiquée à titre économique au large du Groenland dans la limite de 200 milles marins à partir des lignes de base telles qu'elles sont fixées par le ministre des affaires groenlandaises est réservée aux personnes et sociétés ayant avec le Groenland des liens étroits bien définis (article 1). Une dérogation générale à cette règle fondamentale s'applique toutefois lorsque des ressortissants étrangers jouissent au Groenland de certains droits en vertu d'accords internationaux (article 11). Il peut en outre être dérogé à cette règle fondamentale lorsque les autorités l'estiment nécessaire au développement du secteur de la pêche au Groenland ou lorsqu'il importe de permettre aux personnes et sociétés déjà couvertes par des dispositions législatives antérieures de poursuivre leurs activités de pêche et

d'utiliser à cette fin des bateaux enregistrés dans d'autres régions du royaume.

L'article 4 de la loi prévoit que le ministre des affaires groenlandaises ou les autorités locales qu'il habilite à cet effet peuvent arrêter des mesures en vue de protéger certaines espèces d'animaux et de poissons. Cette disposition donne des exemples de telles mesures de conservation, notamment la limitation et la répartition des captures, en particulier la répartition nationale des quotas et des activités de pêche.

En application de cet article, l'arrêté n° 88 du 10 mars 1978, portant limitation des captures sur la zone de pêche au large du Groenland pour l'année 1978, a fixé le nombre maximal de captures permises pour certaines espèces de poissons. C'est ainsi que l'article 5 prescrit que les captures de crevettes en dehors des bas-fonds qui entourent la côte dans les sous-zones 0 + 1 délimitées par la convention internationale des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest (ci-après la CIPANO) ne peuvent dépasser 40 000 tonnes et que les prises dans la zone de pêche au large des côtes ouest du Groenland ne peuvent dépasser 35 000 tonnes. L'article 8 prévoit que la répartition des quotas est déterminée dans l'annexe II de l'arrêté et que seuls les bateaux des pays et régions qui y sont mentionnés ou les bateaux exerçant une activité de pêche en conformité d'un règlement communautaire, ont le droit de pêcher les espèces énumérées dans les zones qu'elle cite. En ce qui concerne les crevettes, l'annexe II attribue des quotas au Groenland, au Danemark, à la France et aux îles Féroé. L'article 7 de la loi de 1973 et l'article 10 de l'arrêté n° 88 prévoient un avertissement ou une amende en cas d'infraction auxdites dispositions ainsi que la confiscation du matériel de pêche et des captures.

Les prises maximales autorisées et les quotas nationaux fixés par l'arrêté n° 88 avaient pour but d'assurer l'exécution d'un «arrangement» conclu entre la Communauté et le Canada sur la base d'un rapport du comité scientifique prévu par la commission établie par la CIPANO et de la proposition de la Commission concernant la répartition de ressources de pêche pour l'année 1978. L'arrêté n° 88 a été notifié à la Commission le 1er mars 1978 conformément à la procédure fixée à l'annexe VI de la résolution de La Haye. Le 20 novembre 1978, la Commission a approuvé formellement lesdites mesures danoises sous certaines réserves, sans incidence en l'espèce («... la Commission comprend que le gouvernement danois modifiera les dispositions concernant la pêche à la crevette, figurant à l'article 5 et à l'annexe II de l'arrêté du 10 mars 1978, compte tenu d'une nouvelle répartition de quotas résultant de négociations menées avec des pays tiers et de nouvelles propositions de la Commission ...»).

3. Les faits et les questions préjudicielles

Au début du mois de juin 1978 le chalutier britannique «Goth», appartenant à la «British United Trawlers (Grimsby) Ltd» et commandé par le capitaine Jack Noble Kerr, a appareillé d'un port britannique pour aller pêcher la crevette dans les divisions 1 A à 1 F de la commission établie par la CIPANO au large du Groenland. Le ministère britannique de la pêche avait délivré le 14 avril 1978 une licence par laquelle le bateau était autorisé à pêcher, à partir du 6 juin 1978, 475 tonnes de crevettes dans la sous-zone 0 - 1, délimitée par la CIPANO.

Par télégramme du 9 juin 1978, adressé au Landshøvding (préfet) du Groenland, le «Goth» a annoncé son intention de pêcher la crevette au large du Groenland occidental, ce qu'il a commencé à faire le 12 juin 1978, sur le territoire maritime du Groenland à une position située à l'ouest de Holsteinsborg, entre 12 et 200 milles marins des lignes de base du

Groenland. Par télégramme du 14 juin 1978, le commandement groenlandais a intimé au capitaine Kerr l'ordre d'arrêter immédiatement la pêche, que les autorités danoises considéraient comme illégale, car contraire à l'arrêté n° 88.

Un navire d'inspection danois ayant été dépêché sur les lieux et la pêche ayant continué, le capitaine Kerr a tout d'abord refusé de l'interrompre en invoquant la licence délivrée par les autorités britanniques ainsi qu'une instruction de son armateur selon laquelle le gouvernement britannique considérait les mesures danoises comme incompatibles avec le droit communautaire. Par la suite, le chalutier a été arraisonné et le capitaine, prévenu d'infraction aux dispositions de l'arrêté précité, a accepté de payer une amende de 80 000 couronnes en sus de la confiscation de sa pêche.

A sa demande, le capitaine Kerr a été renvoyé en première instance devant le Landsret du Groenland où le ministère public a conclu à la condamnation du contrevenant à une amende et à une confiscation au moins égales à celles qui avaient déjà été payées. Son défenseur ayant demandé que l'affaire soit déférée à la Cour afin que celle-ci statue à titre préjudiciel sur la question de savoir si des mesures nationales du genre de celles visées dans l'arrêté peuvent être considérées comme compatibles avec le droit communautaire, cette demande a été rejetée le 6 juin 1979 par ordonnance du Landsret du Groenland, et dans son jugement du 14 novembre 1979, le Landsret a estimé qu'il était démontré que le contrevenant avait commis une infraction aux règles fixées par l'arrêté portant limitation de la pêche à la crevette et l'a condamné à une amende de 100 000 couronnes ainsi qu'à la confiscation de 41 150 couronnes, en considérant à cet égard que les dispositions de l'arrêté n'étaient pas contraires au droit communautaire.

M. Kerr a fait appel de ce jugement devant l'Østre Landsret, où son défenseur a demandé à nouveau qu'une question préjudicielle soit déférée à la Cour. En dépit de l'opposition du ministère public, l'Østre Landsret, par ordonnance du 18 juin 1981, a fait droit à la demande, en précisant à cette occasion l'étendue de cette dernière sous la forme des questions suivantes, soumises à la Cour pour examen préjudiciel en vertu de l'article 177 du traité, par lettre du 29 octobre 1981:

«1. Était-il compatible avec les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne, notamment son article 7, qu'un État membre répartisse, en 1978, au moyen de mesures nationales en matière de pêche, le total des prises admissibles pour une certaine espèce dans une zone déterminée, délimitée à l'intérieur du territoire de pêche de l'État, sur la base des pêches effectuées jusqu'alors pour cette espèce et dans cette même zone, de sorte que les États membres ayant pris part à une telle pêche avant l'entrée en vigueur des dispositions se sont vu allouer un quota de capture, alors que les navires d'autres États membres se sont vu exclure de l'exercice d'une telle pêche?

2. Les dispositions des articles 1 et 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, s'opposaient-elles à ce qu'un État membre répartisse, en 1978, au moyen de mesures nationales en matière de pêche, le total des prises admissibles pour une certaine espèce dans une zone déterminée, délimitée à l'intérieur du territoire de pêche de l'État, sur la base des pêches effectuées

jusqu'alors pour cette espèce et dans cette même zone, de sorte que les États membres ayant pris part à une telle pêche avant l'entrée en vigueur des dispositions se sont vu allouer un quota de captures, alors que les navires d'autres États membres se sont vu exclure de l'exercice d'une telle pêche?»

L'Østre Landsret précise que les questions ainsi libellées présupposent que les mesures nationales ne portent pas atteinte aux quotas globaux de captures définis par voie d'accords conclus entre la Communauté et des États tiers ni au droit de pêche alloué aux pêcheurs d'États tiers dans le cadre de ces accords et que les dispositions ont été notifiées à la Commission conformément aux règles prévues à l'annexe VI de l'accord de La Haye du 30 octobre 1976.

L'ordonnance de l'Østre Landsret a été enregistrée au greffe de la Cour le 5 novembre 1981.

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 3 février 1982 par le gouvernement du royaume de Danemark, représenté par son agent, M. L. Mikaelsen, le 1er février 1982 par le gouvernement de la République française, représenté par son agent, Mme M. Aulagnon, le 3 février 1982 par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par son agent, M. R. N. Ricks, et le 11 janvier 1982 par la Commission des Communautés, représentée par ses agents, MM. R. Wainwright et H. P. Hartvig.

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

II — Observations écrites déposées devant la Cour

1. Observations présentées par le gouvernement danois

Le gouvernement danois indique tout d'abord en ce qui concerne les faits que la pêche à la crevette au large de la côte ouest du Groenland a connu un développement rapide au cours des années 1972-1976 (passant de moins de 10 000 tonnes à 50 000 tonnes), entre autres parce que d'importants nouveaux secteurs de pêche auraient été découverts au-delà de la limite des 12 milles marins. Ce développement ayant été, en très peu d'années, au-delà de ce qui était acceptable pour la conservation des stocks, un total de captures autorisées (TAC) de 36 000 tonnes aurait été fixé dans le cadre de la CIPANO à partir de 1977. Dans les années 1970 à 1977, la pêche aurait été surtout exercée par les États ou les régions suivants: Groenland, Canada, îles Féroé, Danemark, France et Norvège. Le Royaume-Uni, quant à lui, n'aurait jamais participé à la pêche à la crevette à l'ouest du Groenland.

Après l'extension des zones de pêche territoriales à partir du 1er janvier 1977, des négociations approfondies sur une réglementation communautaire de la pêche auraient eu lieu. La proposition de réglementation quantitative de la pêche pour 1978 présentée par la Commission comporterait un élément relatif à un projet de TAC pour la pêche à la crevette à l'ouest du Groenland, correspondant aux 35 000 tonnes conseillées par la CIPANO. La Commission aurait proposé en même temps une répartition de ces quantités de captures entre le Groenland, le Danemark et la France, en tenant compte de la nécessité de réserver des quotas aux îles Féroé et à la Norvège. Après de longues et difficiles négociations, au cours desquelles le Royaume-Uni n'aurait d'ailleurs pas exprimé le vœu de participer à la pêche à

la crevette concernée, on aurait constaté en janvier 1978 que tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni, étaient en mesure d'accepter la proposition de la Commission en tant que solution globale. Toutefois, le Royaume-Uni se serait opposé à ce que le projet de la Commission soit adopté en bloc selon les modalités de vote prévues à l'article 43. Lors de la rupture des négociations, les États membres à l'exception du Royaume-Uni auraient déclaré leur intention d'adopter des mesures nationales correspondant aux dispositions contenues dans la proposition de la Commission, et c'est ainsi que le gouvernement danois aurait mis en œuvre une série de mesures correspondant à cette proposition aussi bien en ce qui concerne les conditions techniques de la pêche que les réglementations quantitatives.

Pour ce qui est des questions posées, le gouvernement danois fait valoir en premier lieu qu'il existe en droit communautaire un principe général d'égalité de traitement, selon lequel des situations semblables ne peuvent pas être traitées différemment, à moins qu'une différence de traitement ne soit fondée objectivement. L'article 7 du traité et l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 exprimeraient de manières différentes ce principe général. Il ressortirait de la première disposition que l'interdiction de discrimination s'applique sans préjudice des dispositions particulières du traité. Cela signifierait qu'en présence de règles spéciales l'article 7 joue principalement un rôle d'interprétation et de complément, de telle sorte que l'on ne pourrait pas appliquer cette règle sans examiner en même temps les dispositions communautaires spéciales applicables par ailleurs en ce domaine, dans le cas d'espèce celui de la pêche.

Le deuxième alinéa du paragraphe 1 de l'article 2 du règlement n° 101/76 obligerait les États membres à donner un accès égal aux lieux de pêche et à l'exercice de la pêche, ce qui impliquerait que les pêcheurs des États membres aient un accès égal à l'exercice de la pêche pour les stocks qui ne font pas l'objet de quota. Si une espèce n'a pas besoin d'être protégée sous la forme de réglementation quantitative, ou aussi longtemps que le souci de protection peut être satisfait par la seule fixation d'un TAC, tous les pêcheurs des États membres auraient un accès égal à l'exercice de la pêche.

Le gouvernement danois pense en revanche que, s'il est nécessaire pour des raisons de conservation de procéder à des limitations quantitatives et de répartir les quantités en quotas, il serait possible de le faire sans que cela constitue en soi une infraction aux principes d'égalité. Encore faudrait-il que les quotas soient établis sur des bases objectives. Ainsi pourrait-on par exemple tenir compte du degré de protection du stock nécessaire, en particulier du point de savoir s'il convient de fixer des quantités maximales de prises. Le cas échéant, les règles de répartition des prises pourraient être conçues de manière à permettre le contrôle effectif de la pêche, ainsi — dans le propre intérêt des pêcheurs également — qu'un exercice rationnel de la pêche et le maintien de l'ordre sur les lieux de pêche.

Dans son arrêt du 3 juillet 1979 dans les affaires 185 à 204/78 (van Dam en Zonen, Recueil p. 2345), la Cour aurait déclaré 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». Le gouverne-

ment danois comprend cet arrêt en ce sens que la Cour aurait approuvé un quota fixé au niveau national, établi en tenant compte de la nationalité des pêcheurs, et que, dès lors, on pourrait procéder à des limitations quantitatives comportant une répartition par quotas de prises totales entre les différents États membres sans que cela constitue en soi une violation de l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité. Le système des quotas serait d'ailleurs souvent employé également comme un moyen de réglementer l'accès à un marché, telles par exemple la réglementation communautaire des transports routiers internationaux et celle concernant le sucre.

Le gouvernement danois est d'avis que la «pratique antérieure de la pêche» constitue une base objective permettant une différence de traitement dans la mesure où l'existence et le défaut d'une pratique antérieure de la pêche créeraient respectivement des situations différentes. Ce critère aurait joué et continuerait de jouer un rôle important, comme le montreraient la proposition de la Commission au Conseil et les négociations menées sur cette base au sein du Conseil, et comme le confirmerait la déclaration du Conseil, du 30 mai 1980, concernant la politique commune de la pêche (JO C 158, p. 2). Pour le gouvernement danois, ce serait d'ailleurs une simple nécessité d'admettre ce critère si l'on voulait promouvoir le développement harmonieux et équilibré du secteur de la pêche et favoriser l'exploitation rationnelle des ressources biologiques de la mer, dans une situation où la capacité de capture globale est supérieure aux quantités de capture globales. La Cour aurait également accordé de l'importance à ce critère, en particulier dans l'affaire 61/77 (Commission/Irlande, Recueil 1978, p. 1417), où elle aurait estimé qu'une mesure irlandaise enfreignait l'interdiction de discrimination contenue à l'article 7 du traité et à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76, précisément parce qu'elle éliminait «une bonne partie des flottes de pêche d'autres États membres qui ont traditionnellement exercé la pêche dans ces régions». Dans l'affaire 812/79 (Burgoa, Recueil 1980, p. 2787), la Cour aurait refusé de prendre position sur le problème parce qu'il n'était pas pertinent dans le cas d'espèce, et que, même s'il l'avait été, il se serait agi des droits des pays tiers non réglementés par les dispositions du traité relatives à la pêche et donc non soumis à l'interdiction de discrimination et aux droits liés à l'activité de pêche traditionnelle.

Le gouvernement danois rappelle que l'arrêté en cause a réglementé la pêche en 1978, donc avant l'expiration de la période transitoire définie à l'article 102 de l'acte d'adhésion. La jurisprudence de la Cour établirait que, dans cette situation, les États membres ont le devoir d'assurer, dans l'intérêt général, la préservation nécessaire des espèces en même temps qu'ils doivent faire preuve de réserve. Ce devoir dériverait de l'article 5 du traité et se trouverait exprimé à l'annexe VI de la résolution de La Haye ainsi que dans les règlements dits de transition adoptés par le Conseil pour les années 1979 et 1980. Le gouvernement danois aurait compris cette obligation en ce sens qu'il ne fallait pas établir une politique vraiment nouvelle au cours de cette période de transition, mais au contraire que les États membres devaient s'efforcer de maintenir le statu quo de manière à ne pas bouleverser les fondements de la future politique de la pêche. Cela confirmerait qu'il était légitime dans

le cas d'espèce de maintenir les modalités antérieures d'exercice de la pêche. Le gouvernement danois ajoute que les dispositions réglementant la pêche doivent être conçues de manière à donner à ceux qui l'exercent professionnellement une base stable pour leur activité économique. C'est pourquoi, particulièrement à une époque où les quantités de prises globales sont limitées et même décroissantes, il serait justifié de tenir compte des pêcheurs qui, par leur investissement, leur formation, etc., ont fondé leurs moyens d'existence sur une certaine forme de pêche. Les réductions rendraient déjà l'exercice rentable de la pêche de plus en plus difficile. Dans ces circonstances, il y aurait lieu de tenir compte de l'attente légitime qu'ont les flottes de pêcheurs déjà concernés de pouvoir poursuivre leur activité, avant de donner à d'autres pêcheurs la possibilité d'y participer.

L'arrêté danois ne serait pas incompatible avec le principe de non-discrimination défini à l'article 7 du traité. En effet, la situation d'un pêcheur britannique n'aurait pas été, dans le cas d'espèce, comparable à celle d'un pêcheur ressortissant d'un des États pour lesquels un quota de capture avait été attribué. La situation des pêcheurs ayant déjà opéré dans les eaux du Groenland et ceux qui n'y avaient jamais exercé ne serait pas identique et, dès lors, il n'y aurait pas eu de rupture du principe d'égalité de traitement. A l'inverse, traiter également les deux catégories, et donc admettre l'accès de tous les navires communautaires à cette zone, aboutirait, compte tenu de la diminution générale du TAC, à une répartition insignifiante des prises pour chaque navire. Dès lors, l'acitivité de pêche serait compromise dans cette zone, privant les pêcheurs y ayant exercé avant 1978 d'une activité traditionnelle, et donc importante, et supprimant pour les autres une opportunité d'opération occasionnelle.

2. *Observations présentées par le gouvernement français*

Le gouvernement français s'en tient à la jurisprudence de la Cour dans laquelle celle-ci a admis que les États membres, à défaut d'une réglementation commune mise en place par le Conseil, pouvaient édicter des mesures nationales de conservation dès lors que la Commission avait été préalablement saisie et que son approbation avait été recherchée conformément aux dispositions de l'annexe VI de la résolution de La Haye.

Par ailleurs, l'arrêté danois n'aurait pas institué une différence de traitement sur une base arbitraire, le critère adopté par l'autorité danoise étant celui des références historiques des captures établies, qui plus est, par un organisme international — la CIPANO — dont on ne pourrait douter de l'impartialité. Le critère retenu étant strictement objectif, aucun caractère arbitraire ne pourrait être opposé à la répartition opérée dont l'expression en terme de nationalité apparaîtrait, tout compte fait, comme secondaire. Enfin, dans le cadre d'une politique des pêches qui concerne, d'une part, un grand nombre d'espèces et, d'autre part, un grand nombre de zones de pêche donnant lieu dans chaque cas à l'établissement d'un TAC et ensuite à une répartition de ce TAC entre les

parties, le caractère équitable de la répartition ne pourrait s'apprécier qu'au niveau de l'ensemble des unités de gestion. Cela signifierait que, dans le cas de la Communauté, il faut prendre en compte la répartition d'ensemble dans les eaux soumises aux juridictions des États membres et dans les eaux des pays tiers où la Communauté a obtenu des possibilités de capture.

Le gouvernement français pense également que l'arrêté danois n'a pas contrevenu aux dispositions pertinentes du règlement n° 101/76. Ce règlement et la résolution de La Haye auraient constitué en 1978 les seules applications en droit communautaire dérivé de l'article 102 du traité d'adhésion, qui visait «les conditions d'exercice de la pêche en vue d'assurer la protection des fonds et la conservation des ressources biologiques de la mer». C'est dans ce cadre qu'il conviendrait d'interpréter les articles 1 et 2 du règlement litigieux, qui interdisait toute différence de traitement dans les mesures de conservation et de protection que les États membres avaient édictées ou seraient amenés à mettre en place. Et c'est sur cette base que se serait fondée l'autorité danoise, qui, dans le souci de préserver les stocks des différentes espèces en proie à une raréfaction inquiétante, aurait, conformément aux recommandations scientifiques, établi un TAC des crevettes dans les secteurs considérés. Dans son arrêt du 14 juillet 1976 dans les affaires 3, 4 et 6/76 (Kramer, Recueil p. 1279), la Cour aurait jugé conformes au droit communautaire de telles restrictions de production. Dans le même arrêté, les autorités danoises auraient été amenées à répartir entre les différents États ce TAC. Cette disposition serait d'une tout autre nature que celle fixant le volume global des prises autorisées. En effet, la fixation du TAC sur un stock halieutique donné serait une mesure de conservation fondée sur des recommandations scientifiques pertinentes et globales. Ces recommandations seraient appréciées par les autorités compétentes en fonction du degré de contrainte qui s'y attache et en raison des impératifs de satisfaction à court, moyen ou long terme des besoins des populations concernées. En revanche, la répartition de ce TAC entre les differentes parties prenantes potentielles ne devrait être assimilée qu'à une mesure de gestion suffisamment efficace pour permettre à chaque partie d'organiser sa pêche comme elle l'entend, et un contrôle rigoureux des captures réalisées

Le critère des besoins vitaux et des perspectives de développement économique des populations particulièrement dépendantes de la pêche et des industries annexes, admis par la Commission dans sa proposition de répartition des ressources de pêche pour l'année 1978, et résultant des délibérations de La Haye de 1976, compléterait celui des activités traditionnelles, dans un sens plus défavorable aux intérêts des pêcheurs des autres États membres habitués à fréquenter les eaux des régions en question (le Groenland serait une de ces régions particulièrement dépendantes de la pêche et de ses industries annexes).

A l'évidence, les fondements adoptés par l'autorité danoise et par la Commission révéleraient que la répartition des quotas

de capture entre les États membres ne saurait constituer une mesure de conservation. D'ailleurs, les mécanismes de répartition pourraient librement jouer à l'intérieur du TAC sans que l'objectif de conservation des ressources et de protection des fonds puisse être à un moment quelconque remis en cause. A la lumière de ce qui précède, le gouvernement français pense que les dispositions du règlement n° 101/76 ayant défini certaines règles générales relatives aux mesures de protection des fonds marins et de conservation des ressources, seraient des mesures de conservation et ne pourraient donc être appliquées à des mesures de répartition de quotas. Toutefois, si la répartition des quotas devait être appréhendée dans le cadre des mesures de conservation, le gouvernement français estime à titre subsidiaire que la référence au règlement litigieux n'apporterait aucun élément supplémentaire à la confrontation opérée avec l'article 7 du traité.

3. Observations présentées par le gouvernement britannique

Le gouvernement britannique fait valoir que bien que les mesures prévues par l'arrêté litigieux aient été approuvées en fin de compte par la Commission en novembre 1978, l'approbation de celles-ci n'aurait pas été accordée à l'époque de l'arrestation du capitaine Kerr et de sa condamnation. Il fait remarquer également que, contrairement à ce qu'avance le ministère public danois, il aurait demandé un partage des quotas de prises de crevettes dans la zone en question à l'été 1977.

Le gouvernement britannique reconnait qu'en mars 1978 la compétence aux fins d'adopter des mesures de conservation dans le secteur de la pêche appartenait aux États membres. Mais, selon lui, cela ne voudrait pas dire que la compétence des États membres était illimitée: comme toute autre compétence que les États membres pouvaient exercer dans le domaine affectant le marché commun, elle aurait été soumise aux principes généraux du droit communautaire.

L'annexe VI à la résolution de La Haye du 3 novembre 1976 et la déclaration du Conseil faite au cours de la session des 30 et 31 janvier 1978 auraient renforcé l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité prévue à l'article 7 du traité et réaffirmée dans le secteur des pêcheries par l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 101 /76, et aurait encore limité la liberté des États membres dans ce domaine en prévoyant que les mesures nationales doivent être nécessaires, adoptées à titre transitoire et seulement après avoir procédé à une consultation approfondie de la Commission.

Quand bien même l'arrêté n° 88 serait «une mesure intérimaire» et aurait été adopté après consultation de la Commission, il ne constituerait pas une mesure de conservation dans l'acception de l'annexe VI de la résolution de La Haye, mais une allocation de quotas nationaux dans une limite globale de prises. Même si l'arrêté n° 88 pouvait être considéré comme une mesure de conservation, il ne rentrerait pas dans l'acception de l'annexe VI parce qu'il n'aurait pas été nécessaire pour atteindre le but consistant à protéger les stocks de crevettes en question. L'adoption d'une limite totale de prises pourrait constituer une mesure de conservation valide et il ne pourrait y avoir de doutes que l'adoption d'une limite totale de prise pour les crevettes dans la zone en question durant l'année 1978, fondée comme elle l'était sur les meilleurs éléments de preuves scientifiques disponibles, ait constitué une mesure de conservation indispensable.

Néanmoins, il ne serait pas nécessaire qu'une telle limite totale de prises soit appliquée sur la base de quotas imposés par l'État riverain aux autres États membres, que ces quotas soient déterminés ou non par référence à la fixation par l'État riverain de chiffres de pêche antérieure. Une telle prise totale pourrait être mise en vigueur avec la même efficacité sur la base de la liberté de pêche pour tous jusqu'à la limite imposée ou par la voie d'un système de licences ouvert aux pêcheurs de tous les États membres. En outre, le processus d'allocation des quotas nationaux impliquerait une prise en considération de la situation dans l'ensemble de la Communauté (voir affaire 32/79, Commission/Royaume-Uni, Recueil 1980, p. 2403). Ainsi, en examinant l'allocation de quotas nationaux, le Conseil aurait tenu compte de nombreux facteurs autres que les chiffres de pêche traditionnelle et aurait eu notamment pour souci, pendant de nombreuses années, de s'efforcer de garantir que les quotas des États membres tiennent compte dans une certaine mesure des pertes subies par eux dans les eaux des pays tiers. Ce principe aurait été réaffirmé dans la déclaration du Conseil du 30 mai 1980.

Le Royaume-Uni fait en outre valoir que le gouvernement danois aurait contrevenu à un principe plus fondamental du droit communautaire, en opérant une discrimination fondée sur la nationalité. On ne saurait tirer de l'ordonnance dans l'affaire 61/77 précitée que l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité serait d'une quelconque manière supprimée lorsque l'État riverain se fonde sur les activités de pêche traditionnelles pour étayer sa mesure. De l'avis du gouvernement britannique, la Cour aurait au contraire clairement dit que les mesures adoptées au titre de l'annexe VI à la résolution de La Haye doivent l'être d'une manière non discriminatoire.

Le gouvernement britannique affirme que l'incompatibilité avec le droit communautaire de l'arrêté n° 88 et des poursuites intentées contre le capitaine Kerr ne seraient aucunement affectées par l'approbation de la Commission dudit arrêté, le 22 novembre 1978, une telle approbation ne pouvant pas valider un arrêté national lorsque les dispositions de celui-ci, qui intéressent la matière, sont incompatibles avec le droit communautaire ou lui sont contraires. Ce principe ressortirait clairement de l'arrêt dans les affaires 142 et 143/80 (Essevi et Salengo, Recueil 1981, p. 1413) selon lequel, en l'absence d'une disposition expresse dans le traité habilitant la Commission à autoriser un certain comportement de la part des États membres qui serait sinon constitutif d'une violation du traité, la Commission ne serait pas compétente à l'effet d'exempter un État de remplir les obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Le gouvernement britannique propose donc de répondre à la première question par la négative et à la seconde par l'affirmative.

4. Observations présentées par la Commission

La Commission fait remarque d'emblée que la question posée dans le cas d'espèce, à savoir si les mesures nationales impliquent une discrimination des pêcheurs ressortissants d'États membres qui, auparavant, ou tout au moins en dehors de la période de référence, n'ont pas participé à la pêche dans une zone

déterminée par rapport aux pêcheurs ressortissants d'États membres qui ont effectivement pratiqué la pêche dans cette zone au cours de la période considérée, n'a pas été tranchée de manière expresse dans le cadre de la jurisprudence de la Cour. La réponse à cette question serait importante non seulement en ce qui concerne l'application par les États membres de mesures adoptées en vue de la conservation des ressources de pêche, mais aussi en ce qui concerne l'adoption de dispositions en ce sens par le Conseil. D'autre part, pour répondre à la question déterminante de savoir si la différence de traitement sous l'angle de l'article 7 est fondée objectivement, il faudrait apprécier le régime des quotas de capture en fonction de la finalité des dispositions du droit communautaire concernant l'exploitation des ressources de pêche et du contexte dans lequel elles se situent.

La fixation d'un TAC annuel par stock ou groupe de stocks pour la plupart des espèces constituerait l'un des moyens les plus efficaces pour assurer une exploitation optimale des ressources biologiques de la mer et leux conservation; elle soulèverait automatiquement trois problèmes: celui du contrôle du respect d'une telle limitation des captures, celui de la répartition équitable entre les pêcheurs de la charge que constitue une telle limitation des captures, et celui de l'exploitation rationnelle du TAC. Jusqu'à présent, les commissions des pêcheries pour l'océan Atlantique, la Commission et le Conseil auraient estimé qu'une répartition des quotas entre les États membres sur la base d'un critère objectif et équitable constituerait le seul moyen de résoudre ces problèmes. Au niveau communautaire, la Cour aurait considéré elle aussi que l'utilisation d'un TAC et sa répartition en quotas nationaux sont conformes au droit communautaire (voir affaires jointes 3, 4 et 6/76 précitées).

Quant aux critères à retenir pour la répartition des quotas entre les États membres, la Commission n'entend pas exclure qu'il existe plusieurs possibilités compatibles avec le droit communautaire. C'est ainsi que, depuis 1976, les propositions de la Commission visant à arrêter des mesures de conservation auraient été fondées sur trois critères que le Conseil aurait d'ailleurs lui aussi acceptés. Ces trois critères auraient été expressément énoncés notamment dans la déclaration du Conseil du 30 mai 1980 et dans la proposition de la Commission relative aux quotas de capture pour l'année 1981 (JO C 224, p. 11). Il en résulterait qu'un État membre qui, en mettant en œuvre ses mesures nationales de conservation pour l'année 1978, a suivi les propositions de la Commission en matière de quotas pour cette même année, aurait en réalité appliqué les trois critères précités, et par conséquent ne se serait pas borné à prendre seulement en considération le niveau des activités de pêche existant jusqu'alors. En ce qui concerne ce dernier critère, la Commission estime qu'il serait conforme au droit communautaire et probablement le plus approprié dans la situation actuelle. En effet, son application serait notamment justifiée par le fait qu'il tient compte des réalités économiques et contribue à la réalisation des objectifs visés par les dispositions communautaires arrêtées pour le secteur de la pêche. En fait, une limitation des captures dans des zones particulières constituerait avant tout une charge, parfois très lourde, pour les pêcheurs qui pêchent souvent depuis longtemps dans la zone en question, devenue de ce fait leur principale source de revenus. Les pêcheurs qui, même dans un passé relativement récent, n'ont manifesté aucun intérêt pour la pêche dans cette zone, n'auraient à supporter aucune

charge et le fait qu'il leur soit interdit d'y pêcher n'entraînerait pour eux aucune conséquence sensible. Si les quotas devaient être répartis parmi les pêcheurs de tous les États membres, notamment de ceux dont les flottes de pêche n'ont pas jusqu'à présent pris part à la pêche dans une zone où l'on considère qu'il est nécessaire de limiter les captures, cela signifierait qu'il faut ou bien renoncer, tout au moins en partie, à procéder à cette limitation nécessaire, ou bien réduire encore les quotas des pêcheurs traditionnels, ce qui ne ferait qu'aggraver encore leur situation. A cet égard, la Commission souligne que les dispositions communautaires prises dans le secteur de la pêche conformément à l'article 39 du traité ont également pour but d'assurer un niveau de vie équitable à la population qui tire sa subsistance de la pêche.

La Commission rappelle également que le régime commun pour l'exercice de la pêche dans les eaux maritimes doit notamment viser à assurer une exploitation rationnelle des ressources biologiques de la mer conformément à l'article 1 du règlement n° 101/76. Cependant, si l'on attribuait également des quotas aux États membres dont les pêcheurs n'ont manifesté par le passé aucun intérêt pour la pêche dans la zone en question, on risquerait de se retrouver avec des quotas non utilisés, ce qui apparaîtrait peu compatible avec l'exploitation rationnelle des ressources. La Commission fait ressortir aussi que les commissions des pêcheries pour l'océan Atlantique auraient toujours considéré comme un critère objectif valable le fait d'avoir pris part jusqu'à présent à des activités de pêche. Les recommandations de ces organisations en ce qui concerne la répartition de quotas entre leurs États membres auraient eu une portée correspondante à une répartition à l'intérieur de la Communauté. En effet, elles porteraient en réalité notamment sur les eaux situées en dehors des eaux territoriales, auxquelles s'appliquerait, tout comme dans la Communauté, le principe de la liberté d'accès. La Commission remarque enfin que, même si la Cour n'a pas encore pris position de manière expresse sur la question de savoir si les activités de pêche traditionnelles des États membres constituent un critère de répartition compatible avec le droit communautaire, elle aurait toutefois déclaré à plusieurs reprises qu'il importait de tenir compte des flottes de pêche des États membres ayant exercé traditionnellement la pêche dans la région en cause.

III — Procédure orale

La partie Noble Kerr, représentée par Me J. Korsø-Jensen, le gouvernement danois, représenté par M. L. Mikaelsen, le gouvernement français, représenté par M. A. Carnelutti, le gouvernement néerlandais, représenté par M. A. Bos, le gouvernement britannique, représenté par M. A. Moses, barrister-at-law, et la Commission des CE, représentée par MM. H. P. Hartvig et R. Wainwright, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 29 juin 1982.

Lors de l'audience orale, la Cour a posé à la Commission la question de savoir quelle période de référence elle prenait en compte pour considérer, dans le cadre de ses propositions de quotas, que les captures d'un État membre constituent une pêche traditionnelle. Par lettre du 13 juillet 1982, la Commission a répondu que lors de l'élaboration de ses propositions de quotas pour l'année 1978, elle avait constaté qu'il n'était pas possible de trouver une méthode statistique visant à établir une période de référence susceptible d'être acceptée par tous les États

membres. En conséquence, elle aurait pris comme référence la clef de répartition de quotas de la commission des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Est pour l'année 1976, adaptés dans certains cas pour tenir compte de la résolution de La Haye, notamment pour l'Irlande et le nord de la Grande-Bretagne. Dans la mesure où il n'existait pas de tels quotas, la Commission aurait pris comme référence le volume relatif des captures effectuées par les différents États membres en 1976. En effet, 1976 serait l'année la plus récente pour laquelle on posséderait les renseignements nécessaires et les différentes flottes auraient déjà dans une certaine mesure établi leurs prévisions de captures sur cette base. La zone de pêche au large du Groenland visée dans la présente affaire tomberait dans ladite catégorie. En conséquence, l'octroi d'un quota à la France en 1978 serait fondé sur le fait que la flotte de cet État membre a exercé des activités de pêche dans ladite zone en 1976. Par la suite, l'extension des zones de pêche à 200 milles marins, à compter du 1er janvier 1977, aurait entraîné la disparition desdits quotas. De plus, les méthodes statistiques auraient été améliorées. En conséquence, depuis l'année 1979, la Commission retiendrait comme critère la moyenne des captures effectuées par les États membres au cours d'une période de référence couvrant plusieurs années. Ainsi, à titre d'exemple, la période de référence retenue pour les propositions de quotas pour 1981 et 1982 aurait été la période 1973-1978.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 29 septembre 1982.

En droit

1 Par lettre du 29 octobre 1981, parvenue à la Cour le 5 novembre suivant, le président de la seizième chambre de l'Østre Landsret, donnant suite à une ordonnance de cette chambre du 18 juin 1981, a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 7 du traité et des articles 1 et 2, paragraphe 1, 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 L 20, p. 19).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une procédure pénale dirigée contre le capitaine d'un chalutier britannique, M. Noble Kerr, pour infraction à l'arrêté ministériel danois n° 88, du 10 mars 1978, portant limitation des captures sur le territoire de pêche au large du Groenland pour l'année 1978. Cet arrêté fixe des quotas de capture pour certaines espèces de poissons dans certaines zones du territoire de pêche du Groenland.

3 L'arrêté a été pris en application de la loi n° 413 du 13 juin 1973 pour le Groenland, relative à la pêche, la capture et la chasse pratiquées à titre professionnel, modifiée par la loi n° 624 du 22 décembre 1976, qui déclare notamment que la pêche maritime pratiquée à titre économique au large du Groenland dans la limite de 200 milles marins à partir des lignes de base telles qu'elles sont fixées par le ministre des affaires groenlandaises est réservée aux personnes et sociétés ayant avec le Groenland des liens étroits bien définis (article 1). Une dérogation générale à cette règle s'applique toutefois lorsque des ressortissants étrangers jouissent au Groenland de certains droits en vertu d'accords internationaux (article 11). Il peut en outre être dérogé à cette règle lorsque les autorités l'estiment nécessaire au développement du secteur de la pêche au Groenland ou lorsqu'il importe de permettre aux personnes et sociétés déjà couvertes par des dispositions législatives antérieures de poursuivre leurs activités de pêche et d'utiliser à cette fin des bateaux enregistrés dans d'autres régions du royaume.

4 L'article 4 de la loi prévoit que le ministre des affaires groenlandaises ou les autorités locales qu'il habilite à cet effet peuvent arrêter des mesures en vue de protéger certaines espèces d'animaux et de poissons. Cette disposition donne des exemples de telles mesures de conservation, notamment la limitation et la répartition des captures, en particulier la répartition nationale des quotas et des activités de pêche.

5 L'article 5 de l'arrêté n° 88 prescrit que les captures de crevettes en dehors des bas-fonds qui entourent la côte dans les sous-zones 0 + 1 délimitées par la convention internationale des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest ne peuvent dépasser 40 000 tonnes et que les prises dans le territoire de pêche au large des côtes ouest du Groenland ne peuvent dépasser 35 000 tonnes.

6 Il résulte des dispositions combinées de l'article 8 et de l'annexe II de l'arrêté que les quantités de crevettes susceptibles d'être pêchées dans la zone de pêche au large du Groenland étaient réparties en quotas de pêche attribués au Groenland, au Danemark, à la France et aux îles Féroé. L'article 10 prévoit un avertissement ou une amende en cas d'infraction à ces dispositions ainsi que la confiscation du matériel de pêche et des captures.

7 Ayant été arraisonné, le 16 juin 1978, dans la zone maritime du Groenland située entre 12 et 200 milles marins des lignes de base du Groenland, M. Noble Kerr a été condamné par le Landsret du Groenland pour infraction à ladite réglementation danoise à une amende de 100 000 couronnes ainsi qu'à la confiscation de 41 150 couronnes, correspondant à la valeur des crevettes pêchées. Le contrevenant et le ministère public ont l'un et l'autre fait appel de ce jugement devant l'Østre Landsret.

8 Il convient de préciser que le capitaine Kerr était porteur d'une licence délivrée le 14 avril 1978 par le ministère britannique de la pêche, par laquelle le bateau était autorisé à pêcher, à partir du 6 juin 1978, 475 tonnes de crevettes dans la sous-zone 0 - 1 précitée.

9 Estimant qu'une décision de la Cour lui était nécessaire pour apprécier la compatibilité avec le droit communautaire de l'arrêté danois n° 88, l'Østre Landsret a posé les questions suivantes:

«1. Était-il compatible avec les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne, notamment son article 7, qu'un État membre répartisse, en 1978, au moyen de mesures nationales en matière de pêche, le total des prises admissibles pour une certaine espèce dans une zone déterminée, délimitée à l'intérieur du territoire de pêche de l'État, sur la base des pêches effectuées jusqu'alors pour cette espèce et dans cette même zone, de sorte que les États membres ayant pris part à une telle pêche avant l'entrée en vigueur des dispositions se sont vu allouer un quota de capture, alors que les navires d'autres États membres se sont vu exclure de l'exercice d'une telle pêche?

2. Les dispositions des articles 1 et 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 101/76 du Conseil, du 19 janvier 1976, portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche, s'opposaient-elles à ce qu'un État membre répartisse, en 1978, au moyen de mesures nationales en matière de pêche, le total des prises admissibles pour une certaine espèce dans une zone déterminée, délimitée à l'intérieur du territoire de pêche de l'État, sur la base des pêches effectuées jusqu'alors pour cette espèce et dans cette même zone, de sorte que les États membres ayant pris part à une telle pêche avant l'entrée en vigueur des dispositions se sont vu allouer un quota de captures, alors que les navires d'autres États membres se sont vu exclure de l'exercice d'une telle pêche?»

10 L'article 7 du traité dispose que, dans le domaine d'application de celui-ci, et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

11 L'article 2, paragraphe 1, 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 L 20, p. 19), dispose 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 de 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.

12 Le prévenu estime, appuyé à cet égard par les gouvernements du Royaume-Uni et des Pays-Bas, que les mesures adoptées par le royaume de Danemark violent lesdites dispositions et sont dès lors incompatibles avec le droit communautaire. Il ne conteste pas le droit, au moment des événements litigieux, à savoir avant l'expiration du délai fixé à l'article 102 de l'acte d'adhésion, pour un État membre de prendre des mesures de conservation dans le secteur de la pêche, mais estime que des mesures telles que les mesures litigieuses dépassent la compétence des États membres. Même si la fixation d'une limite totale de prises (TAC) pour certaines espèces constituait une mesure de conservation nécessaire, il ne serait pas nécessaire qu'une telle limite totale de prises soit appliquée sur la base de quotas imposés par l'État riverain.

13 Le gouvernement du Royaume-Uni avance qu'une telle mesure ne serait pas licite alors que des mesures non discriminatoires suffiraient pour arriver au même résultat, à savoir la limitation des prises totales à un chiffre donné. On pourrait, par exemple, permettre aux chalutiers de tout État membre de pêcher jusqu'à l'épuisement du TAC, ou instaurer un système de licences ouvert aux pêcheurs de tous les États membres.

14 Le gouvernement des Pays-Bas estime que la répartition de quotas opérée par un État riverain n'est pas à considérer comme une mesure nécessaire de

sauvegarde. Ce serait plutôt un devoir qui incomberait à l'État membre du pavillon et le contrôle et le respect de ces mesures devraient également être assurés par l'État membre dont relève le pavillon.

15 Il convient de rappeler que l'article 102 de l'acte d'adhésion de 1972 dispose qu'au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, c'est-à-dire au 31 décembre 1978, 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.

16 Il convient en outre de rappeler que le Conseil a adopté à La Haye, le 3 novembre 1976, une résolution par laquelle il est convenu que les États membres, par une action concertée, étendraient, à compter du 1er janvier 1977, les limites de leurs zones de pêche à 200 milles au large de leurs côtes bordant la mer du Nord et l'Atlantique du Nord, et qu'à partir de cette date, l'exploitation, par des navires de pêche de pays tiers, des ressources de pêche situées dans ces zones serait régie par des accords entre la Communauté et les pays tiers intéressés. A la suite de cette résolution, le royaume de Danemark a procédé à cette extension.

17 La Cour a reconnu à maintes reprises que l'article 102 de l'acte d'adhésion tendait à instaurer une nouvelle période de transition au terme de laquelle le Conseil devait avoir pris les mesures de conservation nécessaires. Au cours de cette période, et tant que le Conseil n'avait pas exercé cette compétence, il incombait aux États membres, en ce qui concerne les zones maritimes relevant de leur juridiction, de prendre les mesures de conservation nécessaires, dans l'intérêt commun et en respectant les règles tant de fond que de procédure découlant du droit communautaire, notamment celles de la résolution de La Haye du 3 novembre 1976.

18 Par cette résolution, le Conseil a marqué son accord (annexe VI de la résolution) sur une déclaration de la Commission dans les termes suivants:

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

Toutefois, si un accord ne devait pas intervenir au sein des commissions internationales de pêche pour l'année 1977 et si, par après, des mesures communautaires autonomes ne pouvaient être adoptées immédiatement, les États membres pourraient adopter, à titre conservatoire et d'une manière non discriminatoire, les mesures appropriées pour assurer la protection des ressources situées dans les zones de pêche bordant leur rivage.

Avant d'adopter ces mesures, l'État membre concerné recherchera l'approbation de la Commission, qui devra être consultée à tous les stades de ces procédures.

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

19 En outre, au cours de sa session des 30 et 31 janvier 1978, le Conseil a fait la déclaration suivante:

«Le Conseil a approuvé la communication de la Commission selon laquelle, en l'absence d'un régime commun, des mesures nationales ne pourraient être prises que dans la mesure où elles sont strictement nécessaires pour la conservation et la gestion des ressources de la pêche, non discriminatoires, conformes au traité et après que l'accord de la Commission a été préalablement recherché.»

20 Le problème qui se pose en l'espèce est de savoir si, au cours de la période de transition, dans l'exercice de leur compétence en matière «de conservation et de gestion», les États membres pouvaient non seulement déterminer des TAC pour certaines espèces dans les zones relevant de leur juridiction, mais en outre en faire la répartition entre les États membres, en limitant cette répartition à certains États membres.

21 Dans son arrêt du 14 juillet 1976 (Kramer, affaires 3, 4 et 6/76, Recueil p. 1279), la Cour a reconnu que la Communauté dispose, sur le plan interne, du pouvoir de prendre toute mesure tendant à la conservation des ressources biologiques de la mer, mesures comprenant la fixation de quotas de capture et leur répartition entre les différents États membres.

22 Il y a lieu de même de reconnaître que les États membres avaient, au cours de la période de transition venue à échéance le 31 décembre 1978, le même pouvoir de fixation et de répartition des quotas, tant que le Conseil n'avait pas exercé cette compétence. En l'absence de mesures prises sur une base commune qui auraient permis de conférer une responsabilité à l'État membre du pavillon, l'État riverain était le mieux placé pour apprécier les données qui permettent la fixation d'un quota global de capture pour les différentes espèces et sa répartition entre les différents États membres.

23 En ce qui concerne la fixation du TAC, il n'est pas contesté que le TAC déterminé était conforme à la recommandation de la commission instituée par la convention internationale des pêcheries de l'Atlantique du Nord-Ouest, et qu'il constituait une mesure appropriée de conservation.

24 Quant à la répartition du TAC, il faut en premier lieu rappeler que le quota attribué aux îles Féroé résulte, ainsi qu'il ressort du règlement n° 1848/78 du Conseil du 25 juillet 1978 (JO L 211, p. 6), d'un accord-cadre de pêche signé entre la Communauté, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement local des îles Féroé, d'autre part, et des consultations qui ont eu lieu entre les parties.

25 Les avantages consentis aux pêcheurs de ces îles étaient la contrepartie des droits de pêche d'autres espèces accordés aux pêcheurs de la Communauté dans la zone maritime relevant de la juridiction des îles Féroé, quotas que le Conseil a répartis entre certains États membres, dans le cadre de la politique commune, notamment pour compenser la perte de potentiel de capture dans les eaux des pays tiers, comme il ressort du règlement n° 1846/78 du Conseil du 25 juillet 1978 (JO L 211, p. 1).

26 La quantité disponible de crevettes que comportait le quota de capture recommandé n'était pas, après déduction de la part réservée aux îles Féroé, suffisante pour permettre une répartition qui attribue à chaque État membre intéressé un quota susceptible d'être rentablement exploité. Dans ces conditions, le Danemark a décidé de répartir le quota disponible seulement sur deux États membres. Ce faisant, il a attribué au Groenland, où la population locale était particulièrement dépendante de l'activité de pêche dans les eaux en cause, le quota le plus grand (soit 15 245 tonnes), et a réparti le reste entre la France (692 tonnes) et le Danemark (2 900 tonnes). Il a suivi la proposition de répartition pour l'année 1978 que la Commission des Communautés avait présentée au Conseil en octobre 1977. Il a ainsi attribué un quota de capture seulement aux États membres ayant pratiqué la pêche à la crevette dans la zone en cause avant la fin de 1976.

27 Il y a lieu de noter enfin que le projet des mesures danoises a été soumis à la Commission en temps utile et que son approbation a été recherchée par le gouvernement danois conformément aux exigences découlant, à l'époque, de la résolution de La Haye.

28 La réponse aux questions posées par l'Østre Landsret doit permettre à la juridiction nationale de décider si la mesure danoise, instituée dans les conditions ci-dessus décrites, est compatible avec la règle de non-discrimination formulée par l'article 7 du traité et précisée par les articles 1 et 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76.

29 En vue de cette réponse, il y a lieu de retenir que le gouvernement danois a été placé devant la nécessité de prendre une mesure de protection qui soit à la fois efficace et praticable, dans une zone maritime limitée relevant de sa responsabilité directe. Dans la détermination de cette mesure, il a tenu compte des propositions faites à l'époque par la Commission pour l'ensemble des eaux relevant de la juridiction des États membres, et inspirées d'un équilibre gobal entre les intérêts des pêcheurs des États membres. Il a respecté la procédure de consultation prealable prévue par la résolution de La Haye.

30 L'examen de la méthode mise en œuvre montre que les autorités danoises ont procédé à cette répartition selon des critères objectifs, prenant en compte, d'une part, le besoin de la population côtière et, d'autre part, le

maintien d'une situation momentanément établie dans la région considérée, même si la découverte et l'exploitation de la zone de pêche en question étaient encore récentes.

31 Dans ces conditions, et compte tenu de la situation juridique telle qu'elle existait au cours de la période transitoire, on ne saurait considérer la répartition du quota de pêche qui résulte de la mesure prise par les autorités danoises comme constituant une discrimination de nationalité contraire à l'article 7 du traité et aux dispositions des articles 1 et 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76.

32 Il y a donc lieu de répondre à la question posée que tant que la Communauté n'avait pas exercé sa compétence en matière de mesures de conservation des ressources biologiques de la mer, une mesure de conservation et de gestion prise par un État membre, au cours de la période de transition qui est venue à échéance le 31 décembre 1978, et décidée conformément à la procédure prévue par la résolution du Conseil de La Haye du 3 novembre 1976, ayant pour objet de fixer un quota global de capture en le répartissant entre certains États membres, ne saurait être considérée comme contraire au principe de non-discrimination de l'article 7 du traité et des articles 1 et 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 s'il s'agit d'une mesure de conservation répondant à une nécessité établie dans la zone concernée, et si la mesure était justifiée par des considérations objectives tenant à la protection des besoins de la population côtière concernée et au maintien d'une situation momentanément établie dans la zone considérée.

Sur les dépens

33 Les frais exposés par les gouvernements du royaume de Danemark, de la République française, du royaume de Pays-Bas et du Royaume-Uni, et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de 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 les questions à elle soumises par l'Østre Landsret, par lettre du 29 octobre 1981, dit pour droit:

Tant que la Communauté n'avait pas exercé sa compétence en matière de mesures de conservation des ressources biologiques de la mer, une mesure de conservation et de gestion prise par un État membre, au cours de la période de transition qui est venue à échéance le 31 décembre 1978, et décidée conformément à la procédure prévue par la résolution du Conseil de La Haye du 3 novembre 1976, ayant pour objet de fixer un quota global de capture en le répartissant entre certains États membres, ne saurait être considérée comme contraire au principe de non-discrimination de l'article 7 du traité et des articles 1 et 2, paragraphe 1, du règlement n° 101/76 s'il s'agit d'une mesure de conservation répondant à une nécessité établie dans la zone concernée, et si la mesure était justifiée par des considérations objectives tenant à la protection des besoins de la population côtière concernée et au maintien d'une situation momentanément établie dans la zone considérée.

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe

Everling Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 30 novembre 1982.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars