tien, en principe, des mesures de conservation en vigueur, les États membres ont l'obligation de consulter la Commission de manière circonstanciée et de rechercher de bonne foi son approbation ainsi que le devoir de ne pas instituer des mesures de conservation nationales à l'encontre d'objections, de réserves ou de conditions que la Commission pourrait formuler.

2. Une condamnation pénale prononcée en vertu d'un acte législatif national reconnu contraire au droit communautaire serait également incompatible avec ce dernier. Par contre, il appartient à l'État membre concerné d'assurer le respect des règles prises par lui conformément à ses obligations communautaires.

3. Les règles communautaires de droit matériel doivent être interprétées, en vue de garantir le respect des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, finalités ou économie, qu'un tel effet doit leur être attribué.

4. Ni le règlement n° 2527/80 du Conseil prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, ni les règlements postérieurs prorogeant sa validité, ne comportent un effet rétroactif.

Dans l'affaire 21/81,

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

MINISTÈRE PUBLIC

et

1. DANIËL BOUT,

2. BVI BOUT EN ZONEN, à Kortgene, Pays-Bas,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement du Conseil n° 2527/80, du 30 septembre 1980, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche (JO L 258, p. 1), et sur la conformité avec le droit communautaire des mesures prises par l'arrêté royal belge du 23 avril 1979 portant des mesures pour prévenir l'épuisement des réserves de poissons, de crustacés et de mollusques dans la zone de pêche de la Belgique, tel que modifié par l'arrêté royal du 20 décembre 1979 portant des mesures temporaires similaires dans la mer du Nord,

LA COUR,

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

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

Le 20 octobre 1970, le Conseil des Communautés a, en application notamment des articles 42 et 43 du traité CEE, arrêté le règlement n° 2141/70 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 236, p. 1) et le règlement n° 2142/70 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de pêche (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, aux articles 98 à 103, des dispositions relatives à la pêche. En particulier, l'article 102 prévoit que le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, détermine, au plus tard à partir de la sixième année après l'adhésion, 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 portant établissement d'une politique commune des structures dans le secteur de la pêche (JO L 20, p. 19). Le premier de ces règlements abroge le règlement n° 2142/70, le second, le règlement n° 2141/70.

L'article 4 du règlement n° 101/76 dispose que

«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 a été 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.

Le Conseil, à la même occasion, a marqué son accord (annexe VI à la Résolution) sur une déclaration de la Commission (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 naturelles actuellement en cours d'élaboration, les États membres ne prendront pas de mesures unilatérales de conservation des ressources.

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

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

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

Si, le 18 février 1977, le Conseil a arrêté le règlement n° 350/77 définissant certaines mesures intérimaires de conservation et de gestion des ressources de pêche (JO L 48, p. 28), il était nécessaire, pour l'année 1978, de faire usage de la possibilité prévue au deuxième alinéa de l'annexe VI de la Résolution de La Haye aux termes duquel les États sont habilités, à défaut de mesures communautaires autonomes, à prendre les mesures appropriées.

Lorsqu'en décembre 1978, à la fin de la période transitoire prévue par l'article 102 de l'acte d'adhésion, il apparut au Conseil qu'il ne parviendrait pas à arrêter en temps utile les mesures de conservation nécessaires pour l'exercice 1979, il décida, le 19 décembre 1978, que:

«1. . . .

2. En ce qui concerne les mesures techniques de conservation et de contrôle des ressources de pêche, les États membres appliquent les mêmes mesures que celles qu'ils appliquaient au 3 novembre 1976, ainsi que d'autres mesures prises conformément aux procédures et aux critères de l'annexe VI de la résolution du Conseil du 3 novembre 1976.»

Le système ainsi mis en place a été prorogé de trois mois en trois mois par décisions du Conseil arrêtées respectivement le 9 avril 1979 (JO L 93, p. 40), le 25 juin 1979 (JO L 161, p. 46), le 29 octobre 1979 (JO L 277, p. 10), le

3 décembre 1979 (JO L 312, p. 31) et le 26 mars 1980 (JO L 84, p. 41).

En application de ces décisions du Conseil, le gouvernement belge a introduit, par arrêté royal du 23 avril 1979, des mesures pour prévenir l'épuisement des réserves de poissons, de crustacés et de mollusques dans la zone de pêche de la Belgique. Ces mesures qui, en ce qui concerne la présente affaire, consistent à interdire la pratique du chalutage à l'aide de filets à perche, et la pratique de la pêche à la sole et à la plie ou carrelet, même à l'aide d'autres engins de pêche, dans les eaux côtières, avec un navire de plus de 50 tonnes de jauge brute (TJB), ont été approuvées par la Commission le 12 juillet 1979 (JO 1980, C 133, p. 2). Par arrêté royal du 20 décembre 1979, le gouvernement belge a introduit des mesures temporaires pour prévenir l'épuisement des réserves de poissons, de crustacés et de mollusques dans la mer du Nord modifiant l'arrêté précité, en ce qu'il porte la dimension minimale de la maille pour le filet en fil double de 75 à 80 mm. Cette mesure n'a pas été soumise à la Commission pour approbation.

Finalement, le règlement n° 2527/80 du Conseil, du 30 septembre 1980, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche (JO L 258, p. 1), qui est entré en vigueur le 1er octobre suivant, a porté la limite de tonnage à 70 TJB et fixé la mesure minimale des mailles en fil double à 75 mm.

Entre-temps, le bateau de pêche «Christina», jaugeant 67 TJB et battant pavillon néerlandais, a, le 7 mai 1980, pratiqué la pêche à la sole, à la plie ou carrelet et à la morue dans les eaux côtières belges avec un filet en fil double dont la mesure moyenne des mailles était de 79 mm.

Dans le cadre de la procédure pénale poursuivie contre le patron du bateau et la société propriétaire, le Rechtbank van eerste aanleg, à Bruges, a, par jugement du 9 janvier 1981, demandé à la Cour de dire:

«1. Si au moment des faits soumis à l'appréciation du tribunal de céans, les États membres avaient encore le pouvoir d'adopter des mesures de limitation de la pêche, comme celles contenues dans l'arrêté royal du 23 avril 1979, portant des mesures pour prévenir l'épuisement des réserves de poissons, de crustacés et de mollusques dans la zone de pêche de la Belgique (Moniteur belge du 15. 5. 1979) et s'ils étaient en droit d'en assurer le respect dans la zone relevant de leur juridiction, compte tenu des articles 30, 34, 38 à 47 du traité CEE du 25 mars 1957, de l'article 102 de l'acte d'adhésion et des règlements (CEE) nos 100/76 et 101/76, portant respectivement organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et établissement d'une politique des structures dans le secteur de la pêche (JO 1976, L 20);

2. si un effet rétroactif peut être reconnu au règlement n° 2527/80 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, ou à d'éventuels règlements postérieurs régissant la même matière.»

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour, des observations ont été déposées par le gouvernement belge, représenté par M. W. Collins, directeur d'administration au ministère des affaires étrangères, et par la Commission, représentée par M. H.

Bronkhorst, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

II — Observations écrites

A — Sur la première question

Le *gouvernement belge* est d'avis qu'au moment des faits les États membres étaient compétents pour prendre des mesures comme celles prises par l'arrêté royal du 23 avril 1979. Il se fonde, à cet égard, sur la décision précitée n° 79/383 du Conseil du 9 avril 1979, et souligne, en outre, que la Commission a constaté, par son approbation du 12 juillet 1979, la conformité de la mesure avec la décision, laquelle, dans la version de la décision du Conseil n° 80/365 du 26 mars 1980, était toujours en vigueur à la date des faits, le 7 mai 1980.

La *Commission* affirme qu'après l'expiration du délai prévu à l'article 102 de l'acte d'adhésion (le 31 décembre 1978), les États membres ne sont plus compétents pour prendre des mesures conservatoires, bien qu'elle même puisse les y autoriser. Il s'ensuit que l'arrêté royal du 23 avril 1979, qui a été soumis à la Commission et a été approuvé par celle-ci, répond aux exigences du droit communautaire, tandis que l'arrêté royal du 20 décembre 1979, qui ne l'a pas été, serait contraire au droit communautaire.

B — Sur la deuxième question

Le *gouvernement belge* et la *Commission* sont d'accord pour dire qu'on ne saurait appliquer, avec effet rétroactif, un règlement qui fixe lui-même son entrée en vigueur au 1er octobre 1980 et qui ne contient aucune autre disposition à cet égard.

III — Procédure orale

La Cour a invité les parties à actualiser, lors de l'audience, leurs observations à la lumière de son arrêt du 5 mai 1981 (Commission/Royaume-Uni, affaire 804/79, non encore publié).

A l'audience du 29 septembre 1981, la Commission, représentée par M. J.-F. Verstrynge, membre de son service juridique, en qualité d'agent, a été entendue en ses observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 novembre 1981.

En droit

1 Par jugement du 19 janvier 1981, parvenu à la Cour le 5 février suivant, le Rechtbank van eerste aanleg à Bruges a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles ayant trait à l'interprétation, au regard de mesures belges en matière de pêche, de l'article 102 de l'acte du 22 janvier 1972, relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, ainsi que du règlement n° 2527/80, du 30 septembre 1980, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche (JO L 258, p. 1).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre le patron du bateau de pêche néerlandais «Christina», M. Daniël Bout, pour infraction, entre autres, à l'arrêté royal belge du 23 avril 1979, portant des mesures pour prévenir l'épuisement des ressources de poissons, de crustacés et de mollusques dans la zone de pêche de la Belgique (Moniteur belge du 15. 5. 1979, p. 5791), tel que modifié par l'arrêté royal du 20 décembre 1979, portant des mesures temporaires similaires dans la mer du Nord (Moniteur belge du 29. 2. 1980, p. 2566). Le premier de ces arrêtés, du 23 avril 1979, a interdit, entre autres, la pratique de la pêche à la sole et à la plie ou carrelet, dans les eaux côtières belges, avec un navire jaugeant plus de 50 tonnes de jauge brute (TJB) ainsi que l'emploi d'un filet en fil double qui présente des mailles dont la mesure est inférieure à 75 mm. Le second, du 20 décembre 1979, a porté la dimension minimale des mailles de 75 à 80 mm.

3 Le 7 mai 1980, le bateau de pêche «Christina», jaugeant 67 TJB, a pratiqué la pêche à la sole et à la plie ou carrelet dans les eaux côtières belges à l'aide d'un filet en fil double dont les mailles mesuraient plus de 75 mm, mais moins de 80 mm.

4 Au cours de la procédure pénale, le prévenu a fait valoir que le règlement précité n° 2527/80 du Conseil du 30 septembre 1980, entré en vigueur le 1er octobre suivant, contenait des dispositions plus favorables pour lui, en ce qu'il a porté la limite du tonnage à 70 TJB et a fixé la mesure minimale des mailles en fil double à 75 mm. Estimant qu'une décision de la Cour lui était nécessaire, non seulement en vue de statuer sur ce moyen mais également et surtout pour apprécier la compatibilité des mesures belges précitées avec le droit communautaire, le Rechtbank a demandé à la Cour de dire:

«1. Si, au moment des faits soumis à l'appréciation du tribunal, les États membres avaient encore le pouvoir d'adopter des mesures de limitation de la pêche, comme celles contenues dans l'arrête royal du 23 avril 1979, portant des mesures pour prévenir l'épuisement des réserves de poissons, de crustacés et de mollusques dans la zone de pêche de la Belgique (Moniteur belge du 15. 5. 1979) et s'ils étaient en droit d'en assurer le respect dans la zone relevant de leur juridiction, compte tenu des articles 30, 34, 38 à 47 du traité CEE du 25 mars 1957, de l'article 102 de l'acte

d'adhésion et des règlements (CEE) n^{os} 100/76 et 101/76, portant respectivement organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et établissement d'une politique des structures dans le secteur de la pêche (JO 1976, L 20);

2. si un effet rétroactif peut être reconnu au règlement n° 2527/80 prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, ou à d'éventuels règlements postérieurs régissant la même matière.»

Sur la première question

5 Par la première question, il est demandé si, après le 31 décembre 1978, les États membres avaient encore compétence pour instituer des mesures de conservation en matière de pêche du genre de celles contenues dans les arrêtés royaux belges en cause.

6 Comme la Cour l'a déjà constaté dans son arrêt du 5 mai 1981 (Commission/Royaume-Uni, affaire 804/79 non encore publié) la compétence pour prendre, dans le cadre de la politique commune de la pêche, les mesures destinées à la conservation des ressources maritimes appartient, après l'expiration, le 1er janvier 1979, du délai transitoire prévu par l'article 102 de l'acte d'adhésion, pleinement et définitivement à la Communauté, de sorte que les États membres, à partir de cette date, ne sont plus en droit d'exercer une compétence propre en la matière et qu'ils ne pourraient agir, désormais, qu'en l'absence d'une action appropriée du Conseil, et seulement comme gestionnaires de l'intérêt commun.

7 En conséquence, la Cour a constaté que, dans une situation caractérisée par l'inaction du Conseil et par le maintien, en principe, des mesures de conservation en vigueur, les États membres ont l'obligation de consulter la Commission de manière circonstanciée et de rechercher de bonne foi son approbation ainsi que le devoir de ne pas instituer des mesures de conservation nationales à l'encontre d'objections, de réserves ou de conditions que la Commission pourrait formuler.

8 En ce qui concerne l'arrêté royal belge du 23 avril 1979, il ressort de la communication de la Commission, publiée au Journal officiel des Communautés européennes du 4 juin 1980, C 133, p. 2, que cet arrêté a été notifié à la Commission le 12 janvier et le 6 avril 1979 et qu'il a été approuvé par celle-ci le 12 juillet 1979. Il en résulte que cet arrêté a été institué conformément aux obligations des États membres telles que décrites ci-dessus.

9 En revanche, il ressort des renseignements donnés par la Commission que l'arrêté royal du 20 décembre 1979 n'a fait l'objet d'aucune consultation. Une mesure nationale prise dans ces conditions n'est pas conforme auxdites obligations.

10 La juridiction nationale demande, en outre, si les États membres étaient en droit d'assurer le respect de telles règles nationales dans la zone relevant de leur juridiction.

11 A cet égard la Cour a déjà constaté, en dernier lieu dans l'arrêt du 16 décembre 1981 (Tymen, affaire 269/80, non encore publié), qu'une condamnation pénale prononcée en vertu d'un acte législatif national reconnu contraire au droit communautaire serait également incompatible avec ce dernier. Au contraire, il appartient à l'État membre d'assurer, dans la zone relevant de sa juridiction, le respect des règles prises par lui conformément à ses obligations communautaires.

12 Il y a donc lieu de répondre à la première question qu'après l'expiration de la période prévue à l'article 102 de l'acte d'adhésion, un État membre n'a pas le pouvoir d'adopter, sans consultation préalable appropriée de la Commission ou à l'encontre d'objections, de réserves ou de conditions formulées par celle-ci, des mesures conservatoires en matière de pêche comme celles contenues dans les arrêtés royaux belges des 23 avril et 20 décembre 1979, portant des mesures pour prévenir l'épuisement des réserves de poissons, de crustacés et de mollusques, et que l'État membre n'a pas non plus le droit d'en assurer le respect, dans la zone relevant de sa juridiction, si les mesures n'ont pas été prises conformément auxdites obligations.

Sur la deuxième question

13 La deuxième question soulève le problème de savoir si le règlement n° 2527/80 précité doit être interprété comme comportant un effet rétroactif. A cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour que celle-ci a confirmée en dernier lieu dans l'arrêt du 12 novembre 1981 (Salumi e.a., affaires 212 à 217/80, non encore publié), les règles communautaires de droit matériel doivent être interprétées, en vue de garantir le respect des principes de sécurité juridique et de confiance légitime, comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, finalités ou économie, qu'un tel effet doit leur être attribué.

14 Selon l'article 22 du règlement n° 2527/80 précité, celui-ci est entré en vigueur le 1er octobre 1980. Aucun élément de ce règlement ni des règlements postérieurs prorogeant sa validité ne permet de conclure qu'il vise à régler des situations antérieures à cette date.

15 Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que ni le règlement n° 2527/80 du Conseil, du 30 septembre 1980, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, ni les règlements postérieurs prorogeant sa validité, ne comportent un effet rétroactif.

Sur les dépens

16 Les frais exposés par le gouvernement belge 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 du prévenu 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 le Rechtbank van eerste aanleg à Bruges, par jugement du 19 janvier 1981, dit pour droit:

1) **Après l'expiration de la période prévue à l'article 102 de l'acte d'adhésion, un État membre n'a pas le pouvoir d'adopter, sans consultation préalable appropriée de la Commission ou à l'encontre d'objections, de réserves ou de conditions formulées par celle-ci, des mesures conservatoires en matière de pêche comme celles contenues dans les arrêtés royaux belges des 23 avril et 20 décembre 1979, portant des mesures pour prévenir l'épuisement des réserves de poissons, de crustacés et de mollusques; l'État membre n'a pas non plus le droit d'en assurer le respect, dans la zone relevant de sa juridiction, si les mesures n'ont pas été prises conformément auxdites obligations.**

2) **Ni le règlement n° 2527/80 du Conseil, du 30 septembre 1980, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche, ni les règlements postérieurs prorogeant sa validité, ne comportent un effet rétroactif.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait
Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe
Koopmans Everling Chloros Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 10 février 1982.

Le greffier
P. Heim

Le président
J. Mertens de Wilmars