Lorsque, après fixation définitive du contingent par le Conseil, la Commission distribue le restant disponible, elle peut autoriser l'introduction de nouvelles demandes, mais est tenue, par le paragraphe 3 de l'article précité, de satisfaire en priorité les demandes auxquelles la mesure de suspension n'a pas permis de faire droit et qui, pour avoir été confirmées, restent en instance. Si le volume faisant l'objet de ces demandes dépasse la quantité disponible, il y a lieu d'appliquer la règle du prorata.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 217/87 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique du litige au principal*

Le règlement n° 604/83 du Conseil [1] a soumis, pour les années 1983 à 1986, les importations de produits de la sous-position 07.06 A du tarif douanier commun, dont les racines de manioc, originaires de pays tiers, à un prélèvement à l'importation réduit de 6 % ad valorem au plus, dans les limites d'un certain nombre de contingents tarifaires annuels. Pour certains pays tiers non membres du GATT dont il s'agit en l'espèce, un contingent tarifaire de 370 000 tonnes a été prévu pour 1983 par le règlement n° 604/83 lui-même, les quantités pour les trois années suivantes devant être fixées ultérieurement par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

Le règlement n° 3656/83 de la Commission [2], du 23 décembre 1983, portant modalités d'application du régime d'importation applicable aux produits en cause en l'espèce pour 1984, 1985 et 1986 prévoit en son article 2:

« 1. Les demandes de certificats d'importation au titre de chacune des années 1984, 1985 et 1986 peuvent être déposées auprès des autorités des États membres dès la mi-décembre, sous réserve que leur validité débute au mois de janvier suivant.

2. Les indications relatives au nom de l'importateur, aux quantités demandées, à leur origine, sont transmises par télex par les États membres à la Commission au plus tard le jeudi de la semaine qui suit celle pendant laquelle la demande a été introduite.

3. Au plus tard le vendredi de la semaine suivant celle de la transmission visée au paragraphe 2, la Commission fixe, le cas échéant au prorata des demandes, les quantités pour lesquelles les certificats sont délivrés par pays ou groupe de pays visés à l'article 1er du règlement n° 604/83.

... »

* Langue de procédure: le néerlandais.

1 — JO 1983, L 72, p. 3.

2 — JO 1983, L 361, p. 32.

Le règlement n° 758/86 du Conseil, du 10 mars 1986 [3], fixant le contingent tarifaire pour 1986 applicable aux produits en cause en l'espèce, est entré en vigueur le 16 mars 1986. Le Conseil a fixé ce contingent à 200 000 tonnes sur proposition présentée en ce sens par la Commission en novembre 1985, eu égard à la circonstance que le contingent de 300 000 tonnes fixé pour 1985 n'avait été utilisé qu'à concurrence de 120 000 tonnes.

La Commission avait toutefois annoncé qu'elle proposerait au Conseil d'augmenter ce contingent s'il devait se révéler insuffisant. Lorsque cela fut le cas, le Conseil, sur proposition de la Commission, a porté le contingent pour 1986 à 300 000 tonnes par règlement n° 1898/86 entré en vigueur le 20 juin 1986 [4].

2. *Antécédents du litige au principal*

Afin d'éviter que la fixation tardive du contingent pour 1986 par le Conseil ne donne lieu à des interruptions des importations, la Commission a approuvé par anticipation, au cours des premières semaines de 1986, la délivrance des certificats d'importation dont les demandes lui avaient été transmises par les instances nationales. Sur la base d'une autorisation communiquée par la Commission le 5 février 1986, le défendeur au principal a ainsi délivré un certificat d'importation pour 30 795 tonnes de manioc en provenance de Chine à la première requérante au principal.

Cependant, à la mi-février 1986, la Commission a constaté que les demandes de certificats d'importation introduites auprès des instances nationales, ajoutées aux certificats déjà délivrés, menaçaient de dépasser le montant du contingent tarifaire que le Conseil allait probablement fixer. Jusque là, la Commission avait donné son accord pour la délivrance de certificats portant sur une quantité totale de 130 000 tonnes, alors que des demandes provenant de divers États membres et communiquées entre le 11 et le 19 février étaient encore en instance pour une quantité totale de 87 020,261 tonnes.

Par télex du 20 février 1986, la Commission a donc signalé aux autorités nationales concernées, en réponse aux demandes de certificats introduites par celles-ci et se trouvant encore en instance, qu'aucun certificat ne pouvait plus être délivré aussi longtemps que le Conseil n'aurait pas adopté le règlement fixant le contingent tarifaire pour 1986.

Parmi les demandes de certificats en instance figuraient deux demandes des requérantes, portant l'une sur 15 300 tonnes, l'autre sur 5 000 tonnes de racines de manioc en provenance de Chine, introduites respectivement les 12 et 20 février 1986 par la seconde requérante au nom de la première requérante au principal et transmises à la Commission par le défendeur au principal les 13 et 20 février 1986.

Par télex des 25 et 26 février 1986, le défendeur a alors rejeté ces deux demandes et libéré les cautions constituées. Par deux requêtes du 21 mars 1986, les requérantes au principal ont introduit conjointement un recours contre ces deux décisions de rejet auprès du College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Lorsque, par le règlement n° 758/86, le Conseil eut fixé à 200 000 tonnes le contin-

3 — JO 1986, L 72, p. 1.
4 — JO 1986, L 164, p. 1.

gent tarifaire pour 1986, la Commission a fait savoir aux instances nationales compétentes, par télex du 21 mars 1986, que, pour assurer à tous les importateurs l'égalité d'accès aux 70 000 tonnes pour lesquelles des certificats n'avaient pas encore été délivrés, la Commission se baserait sur la règle de proportionnalité visée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 3656/83. La Commission a prorogé le délai d'introduction des demandes de certificats d'importation jusqu'au 24 mars 1986 à 15 heures (et ensuite à 16 heures). La Commission a également demandé aux autorités nationales de confirmer dans ce délai les demandes déjà transmises antérieurement. Enfin, la Commission a signalé qu'elle fixerait le 25 mars 1986 au prorata des demandes les quantités pour lesquelles les certificats seraient délivrés et communiquerait ces quantités sans délai.

La seconde requérante au principal a adressé, le 21 mars 1986, au défendeur au principal un télex maintenant les demandes des 12 et 20 février 1986, puis, par télex du 24 mars 1986, deux nouvelles demandes, portant sur des quantités de 25 000 et de 15 000 tonnes. Par télex du 24 mars 1986, le défendeur au principal a communiqué à la Commission ces quatre demandes ensemble avec d'autres demandes.

Par télex du 25 mars 1986, la Commission a informé le défendeur au principal que ces quatre demandes pouvaient être honorées moyennant l'application d'un coefficient de répartition de 4,191315 %.

Par quatre télex du 26 mars 1986, le défendeur au principal a alors fait savoir à la seconde requérante au principal que les quatre demandes ne pourraient être satisfaites qu'à concurrence de 4,191315 % des quantités demandées.

Par requêtes du 7 avril 1986, les requérantes au principal ont attaqué conjointement ces quatre décisions devant le College en alléguant l'invalidité des communications de la Commission des 20 février et 21 mars 1986.

3. *Questions préjudicielles*

Estimant que les points de vue des parties l'obligent à répondre à la question de savoir si les communications de la Commission sont conformes au droit communautaire, le College a, par arrêt du 12 juin 1987, décidé de surseoir à statuer et d'inviter la Cour à statuer, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

« 1) La communication de la Commission au défendeur, du 20 février 1986, est-elle contraire au droit communautaire, en particulier au règlement (CEE) n° 3656/83, au principe de non-discrimination, consacré par l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, et au principe de sécurité juridique?

2) La communication de la Commission au défendeur, du 21 mars 1986, est-elle contraire au droit communautaire, en particulier au règlement (CEE) n° 3656/83, au principe de non-discrimination, consacré par l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, et au principe de sécurité juridique? »

Le College précise ces questions dans les termes suivants:

« En ce qui concerne la communication de la Commission du 20 février 1986:

« a) Cette communication est-elle contraire à la disposition de l'article 2 du règlement (CEE) n° 3656/83?

A cet égard, il faut se demander en particulier dans quelle mesure ledit règlement est applicable dans le cas où le contingent n'a pas encore été fixé pour l'année à laquelle les demandes de certificats d'importation en question s'appliquent. Dans cette situation, le College ne voit pas à concurrence de quelle quantité la Commission peut autoriser la délivrance de certificats d'importation.

En outre, il faut se demander à cet égard si la Commission a ou non observé le délai visé à l'article 2, paragraphe 3.

b) Cette communication est-elle contraire au principe de non-discrimination, consacré par l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE?

Dans quelle mesure le fait que des certificats d'importation ont aussi été délivrés à la demanderesse sous 1) elle-même avant le 20 février 1986 pour l'année 1986 joue-t-il un rôle à cet égard?

c) Cette communication est-elle contraire au principe de sécurité juridique? Dans quelle mesure le comportement de la Commission en ce qui concerne la délivrance de certificats d'importation avant la fixation du contingent annuel pendant les années antérieures à 1986 est-il déterminant pour ce que les demanderesses pouvaient attendre de la Commission en 1986 en ce qui concerne l'autorisation de délivrance de certificats d'importation avant la fixation du contingent total pour l'année en question?

Dans quelle mesure le règlement (CEE) n° 1898/86, qui a augmenté le contingent pour 1986 — et encore répondre à d'éventuelles attentes —, est-il important à cet égard?

En ce qui concerne la communication de la Commission du 21 mars 1986:

a) Cette communication est-elle contraire à la disposition de l'article 2 du règlement (CEE) n° 3656/83?

A cet égard, il faut se demander entre autres si la Commission aurait pu favoriser la présentation de nouvelles demandes de licences d'importation auprès des autorités compétentes des États membres. Ensuite, il faut se demander si, par application de la répartition au prorata au sens de l'article 2 précité, paragraphe 3, la Commission aurait pu tenir compte de ces nouvelles demandes au détriment de celles qui avaient déjà été introduites les 12 et 20 février 1986.

b) Cette communication est-elle contraire au principe de non-discrimination, consacré par l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE?

c) Cette communication est-elle contraire au principe de sécurité juridique? »

4. *Procédure*

L'arrêt du College déférant les questions préjudicielles à la Cour a été enregistré au greffe de la Cour le 14 juillet 1987. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut CEE de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par Krohn et Van Es, parties requérantes au principal, représentées et assistées par Me L. H. van Lennep, avocat à la Haye, d'une part, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. R. C. Fischer, conseiller juridique en qualité d'agent, d'autre part.

Par décision du 24 février 1988, prise en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, la Cour a renvoyé l'affaire devant la deuxième chambre.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Elle a toutefois demandé un complément d'informations à la Commission.

II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

Les *requérantes au principal* considèrent que la communication de la Commission au Hoofdproduktschap du 20 février 1986 visée par la première question préjudicielle est contraire à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 3656/83. Cette disposition poserait le principe selon lequel les demandes de certificats doivent être examinées dans l'ordre de leur présentation et accueillies dans toute la mesure du contingent disponible.

Si le Conseil avait fixé, à partir du 1er janvier d'une année déterminée, un contingent de 300 000 tonnes, cela signifierait que la Commission se serait trouvée dans l'obligation de faire droit aux demandes, groupées par semaine, précisément jusqu'à épuisement de ces 300 000 tonnes. Partant du principe qu'à un moment donné les (dernières) demandes auraient conduit à dépasser les 300 000 tonnes, il serait logique que les derniers demandeurs n'auraient alors plus bénéficié de décisions favorables pour la totalité de leurs demandes et auraient dû accepter une attribution effectuée au prorata. Il serait tout aussi logique que les opérateurs qui auraient encore introduit de nouvelles demandes, après les demandes mentionnées en dernier lieu, auraient vu leurs demandes rejetées pour leur totalité.

Néanmoins, dans le cas d'espèce, à savoir dans l'hypothèse où le contingent n'est pas déjà fixé au 1er janvier d'une année déterminée, la Commission aurait le choix entre:

a) attendre jusqu'à ce que le Conseil ait fixé le contingent ou,

b) en anticipant la fixation du contingent par le Conseil, attribuer aux intéressés le contingent qui, logiquement, peut être prévu.

Si, comme en l'espèce, la Commission choisit la branche b) de cette alternative, on pourrait comprendre et admettre avec la Commission, qu'à un moment donné, le contingent dont on peut logiquement attendre la fixation par le Conseil étant pratiquement atteint, il ne serait pas raisonnable de continuer à répondre favorablement aux demandes aussi longtemps que le Conseil n'a pas effectivement fixé le contingent correspondant.

La Commission disposerait, dans de telles circonstances, du pouvoir discrétionnaire d'informer les opérateurs ayant demandé l'octroi de certificats d'importation, comme elle l'a fait le 20 février 1986, qu'il n'est provisoirement pas possible de donner suite aux demandes formulées — ce qui signifierait que l'examen de la demande est susceptible d'être suspendu, mais non pas refusé — jusqu'à ce que le Conseil ait fixé définitivement le contingent.

Mais une fois que le contingent définitif est fixé, le contingent restant devrait être utilisé tout d'abord pour faire droit, éventuellement au prorata, aux demandes qui ont été pour ainsi dire « gelées ». Ce n'est qu'après cela que les demandes ultérieures entreraient en ligne de compte.

Les requérantes au principal estiment erronée la conception de la Commission selon laquelle, en vertu du principe du « prorata », au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 3656/83, tous les intéressés, quel que soit le moment de l'introduction de leurs demandes, auraient obligatoirement accès dans des conditions d'« égalité » au contingent restant, une fois que le contingent définitif a été fixé. Le règlement n° 3656/83 partirait au contraire du principe de l'examen des demandes dans l'ordre d'entrée et, de surcroît, groupées par semaine.

Dans la mesure où la communication du 20 février 1986 tend à supprimer le traitement préférentiel réservé aux opérateurs ayant introduit des demandes les premiers, elle serait également contraire au principe de non-discrimination de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE. Elle ne serait pas en soi discriminatoire. Ce n'est que par la suite que la discrimination serait apparue, à savoir le 10 mars 1986, après la fixation définitive du contingent par le Conseil, quand il s'est avéré que, dès le 20 février 1986, la Commission avait manifestement eu l'intention de traiter sur un pied d'égalité les opérateurs ayant introduit leurs demandes les premiers et les opérateurs les ayant introduites ultérieurement dont les cas sont considérés comme dissemblables par l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 3656/83.

La communication litigieuse aurait en outre porté atteinte au principe de sécurité juridique, étant donné que les requérantes au principal ont été surprises par un acte de l'autorité communautaire auquel, compte tenu de la législation et de la politique menée jusqu'alors sur la base de cette législation, elles ne devaient pas s'attendre.

La communication de la Commission au Hoofdproduktschap du 21 mars 1986 visée par la deuxième question préjudicielle serait également contraire au règlement n° 3656/83, parce qu'elle enlève à l'opérateur ayant introduit sa demande plus tôt le traitement préférentiel auquel il a droit en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 3656/83.

En prolongeant de facto la période utile pour effectuer les demandes, la Commission aurait donné l'occasion aux importateurs qui, en raison de l'introduction tardive de leurs demandes, ne seraient pas entrés en ligne de compte en cas de répartition du contingent de la manière prévue dans le règlement n° 3656/83 d'entrer encore en lice pour l'attribution d'un certificat d'importation, fût-ce à concurrence d'un maximum donné. Ce procédé aurait joué au détriment d'opérateurs tels que Krohn qui avaient introduit des demandes en temps utile, en l'occurrence le 12 février 1986. Des cas dissemblables auraient, de ce fait, été traités à tort sur un pied d'égalité, en violation du principe de non-discrimination.

Les requérantes au principal renvoient enfin aux arguments qu'elles ont tirés ci-dessus du principe de sécurité juridique.

La *Commission* soutient qu'il n'y a aucune raison de considérer ses deux communications comme invalides.

La Commission relève, à propos de sa communication du 20 février 1986, que l'article 2 du règlement n° 3656/83 n'est pas totalement applicable tant que le Conseil n'a pas fixé le contingent tarifaire pour l'année en question.

Ainsi, les opérateurs ne seraient pas en droit de revendiquer que la Commission fixe, conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 3656/83, pour toutes les demandes introduites, les quantités pour lesquelles des certificats doivent être délivrés. Aussi longtemps que le contingent n'est pas fixé, la Commission ne serait pas tenue de le répartir. C'est ce que confirmerait également le fait qu'avant la fixation du contingent la Commission n'est pas en mesure d'appliquer totalement les dispositions du paragraphe 3, puisqu'elle ne peut notamment pas décider si — et, dans l'affirmative, comment — une répartition au prorata des demandes doit avoir lieu.

Pour la même raison, les intéressés dont la demande a été introduite et communiquée à la Commission avant la fixation du contingent ne pourraient pas revendiquer le traitement de faveur, prévu au paragraphe 3, par rapport au demandes introduites plus tard.

La Commission ne serait tenue de se prononcer sur les demandes introduites et communiquées par les États membres qu'après la fixation du contingent, ainsi que sur les demandes introduites auparavant et encore en instance au moment de la fixation du contingent. Ces dernières demandes ne bénéficieraient d'aucune priorité, mais feraient l'objet du même traitement que les demandes introduites immédiatement après la fixation du contingent.

La Commission s'estime habilitée à commencer à procéder, en collaboration avec les instances nationales compétentes, à l'attribution des certificats d'importation lorsque le Conseil tarde à fixer le contingent et que cette circonstance risque d'interrompre les importations et de faire subir des dommages inutiles au commerce et aux consommateurs. Une telle démarche à caractère provisoire n'aurait d'utilité et de sens que pour autant que la Commission traite les demandes de certificats dans l'ordre dans lequel elles lui parviennent et les approuve, sans appliquer la règle du prorata, tout en restant suffisamment dans les limites des quantités qui, selon ses prévisions, devraient en fin de compte être fixées par le Conseil. Il s'agirait là pour elle, non pas d'une obligation, mais bien d'une simple faculté.

La Commission se serait tenue à cette ligne de conduite lorsque, dans sa communication du 20 février 1986, elle a rejeté toutes les demandes encore en instance au lieu de les répartir au prorata, ce qu'elle n'était d'ailleurs pas en mesure de faire.

Une telle application provisoire du contingent tarifaire aurait d'ailleurs été également pratiquée au cours des années précédentes dans l'intérêt des négociants et des consommateurs et avec leur pleine connaissance, et les requérantes en auraient profité elles aussi, au cours de l'année en cause.

En agissant ainsi, la Commission n'aurait aucunement enfreint le principe de non-discrimination. Tous les intéressés auraient su que le contingent serait appliqué sur une base provisoire — comme les requérantes au principal le confirmeraient d'ailleurs — et ils auraient donc pu introduire leurs demandes dès qu'ils l'auraient voulu. La circonstance que si l'on atteint les limites du contingent des demandes ultérieures ne seront plus entièrement satisfaites et des demandes tardives ne seront plus honorées du tout se serait également produite, si le contingent avait été fixé en temps utile, soit pour le 1er janvier 1986. La seule différence consisterait en ceci que, si la Commission opère très prudemment dans l'application provisoire du contingent, elle devrait probablement interrompre l'attribution des quantités demandées plus tôt qu'en cas de répartition d'un contingent définitif, ce qui implique que lorsqu'elle reprend l'attribution des quantités demandées, à la suite de la fixation du contingent, elle devrait appliquer la règle d'attribution à un plus grand nombre de demandes.

Si, en 1986, cette application provisoire du contingent a dû être interrompue avant que le Conseil ne fixe de contingent, cela ne serait aucunement incompatible avec le principe de sécurité juridique. Cette application provisoire du contingent aurait dû en effet rester dans les limites du contingent escompté — aucun doute n'aurait pu subsister chez les intéressés à ce sujet —, contingent qui, pour 1986, aurait dû se situer à un niveau nettement inférieur à celui des années antérieures.

Enfin, le fait qu'en juin 1986 le contingent a été augmenté ne devrait pas être pris en compte dans les réponses à donner aux questions posées en l'espèce, mais il aurait évidemment donné aux opérateurs qui souhaitaient encore obtenir des certificats la possibilité de s'en procurer.

Quant à la communication du 21 mars 1986, la Commission observe que les intéressés ne peuvent revendiquer l'attribution, le cas échéant partielle, des certificats sollicités, et l'application de la règle de priorité prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 3656/83, qu'après la fixation du contingent tarifaire. Il s'ensuivrait que la fixation du contingent à partir du 16 mars 1986 a donné à tous les intéressés le droit d'introduire des demandes ou de confirmer les demandes déjà introduites et encore en instance. Si ces demandes dépassent les quantités du contingent non encore utilisées, comme cela a été le cas en l'espèce, elles ne pourraient être satisfaites que suivant la règle du prorata.

Il en résulterait que cette communication n'est incompatible ni avec le principe de non-discrimination inscrit à l'article 40, paragraphe 3, ni avec le principe de sécurité juridique.

III — Réponse à une question posée par la Cour

La Cour a invité la *Commission* à répondre par écrit à la question suivante:

« La Commission a-t-elle, au titre de l'application provisoire du contingent tarifaire des années antérieures à 1986, suspendu la délivrance des certificats d'importation au moment de l'épuisement du volume contingentaire escompté et, une fois le contingent fixé par le Conseil, autorisé également la délivrance des certificats demandés après la décision de suspension, moyennant l'application de la règle du prorata? »

La Commission répond qu'elle a également appliqué en 1983 et en 1985 le contingent tarifaire concerné à titre provisoire dans l'attente de la fixation par le Conseil de la quantité du contingent. En agissant de la sorte, elle n'a cependant pas été dans l'obligation de suspendre cette application provisoire, ni d'ailleurs d'appliquer la règle du prorata, parce qu'en 1983 et en 1985 (comme d'ailleurs en 1984) les quantités totales pour lesquelles des certificats avaient été octroyés (tant pendant l'application provisoire qu'après) étaient restées nettement inférieures aux quantités proposées par la Commission et à celles arrêtées par le Conseil.

T. F. O'Higgins
Juge rapporteur