CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 27 MARS 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Le Finanzgericht de Düsseldorf a, en application de l'article 41 du traité CECA, déféré à la Cour la question de savoir si les recommandations de la Haute Autorité du 28 janvier 1959 et du 30 octobre 1962 sont compatibles avec l'article 4, lettre a), du traité CECA et si elles peuvent, «et, le cas échéant, pendant combien de temps», justifier des mesures nationales instituant un droit de douane différentiel sur de la houille originaire d'un pays tiers, importée alors qu'elle était en libre pratique dans un État membre.

La question a été soulevée dans le cadre de la procédure engagée par Mabanaft GmbH, Hambourg, et tendant à l'annulation d'une décision des autorités douanières allemandes réclamant à la société le paiement de droits de douane pour un montant total de 1 382 829 DM frappant divers lots de charbon. Le charbon a été acheté au cours des années 1977 et 1978 par une autre société, dissoute depuis et dont Mabanaft est l'ayant cause, à une société néerlandaise et il a été importé en République fédérale d'Allemagne. Le charbon était désigné et acheté comme «marchandise CEE, d'origine néerlandaise, provenant de stocks de mines ou d'entrepôts». Le fournisseur du charbon a produit des certificats d'origine prétendument délivrés par les mines nationales néerlandaises sur la base desquels le charbon a été admis en franchise des droits de douane.

Rien ne laissait supposer que la société dont Mabanaft est, l'ayant cause, avait connaissance du fait que le charbon ne correspondait pas à sa désignation, mais en fait il a été établi par la suite que ces certificats étaient falsifiés et que le charbon avait été à l'origine importé aux Pays-Bas (tout à fait légalement, semble-t-il) en provenance de pays tiers. En conséquence, les autorités douanières allemandes ont, en 1981, assujetti le charbon en cause aux droits de douane en vertu de la législation douanière et du code des impôts applicables.

Le Finanzgericht est arrivé à la conclusion que, dès lors que le charbon avait été mis en libre pratique dans un autre État membre, il se trouvait en libre circulation au sein de la Communauté et la République fédérale d'Allemagne ne pouvait pas lui appliquer un droit de douane différentiel. Les recommandations de la Haute Autorité sur lesquelles était fondée la perception du droit de douane n'étaient plus applicables pour permettre la perception du droit en 1977 et 1978.

Il a été exposé à la Cour que, à la suite d'une production de charbon excédentaire dans la Communauté en 1958, la République fédérale, entre autres, a souhaité imposer des restrictions à l'importation de charbon en provenance de pays tiers. La Haute Autorité a adopté le 28 janvier 1959, après consultation avec le gouvernement et sur la base de l'article 74, point 3, du traité CECA, une recommandation tendant à ce que le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne institue, à titre temporaire, sur les charbons originaires des pays tiers et à la destination de la République fédérale, des droits de douane. Le montant de ces droits ne devait pas excéder 20 DM par tonne et ne devait être perçu qu'après qu'un contingent non inférieur à 5 millions de tonnes avait été admis en franchise. Les autres États membres

1 — Traduit de l'anglais.

étaient tenus de prendre les dispositions nécessaires pour permettre l'application des mesures recommandées à la République fédérale, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'origine sur les charbons à destination de la République fédérale et en provenance des autres États membres.

Cette recommandation autorisait les mesures prises dans le même sens antérieurement dans le mois par la République fédérale d'Allemagne. Par une nouvelle recommandation du 3 novembre 1959, le contingent minimal libre de droits de douane de 5 millions de tonnes fut fixé pour 1969 puis, pour les années 1961, 1962 et 1963, le chiffre fut porté à 6 millions de tonnes, celui de 1963 étant fixé par une recommandation du 30 octobre 1962, laquelle est la deuxième de celles qui sont mentionnées dans la question déférée à la Cour. Des lois de la République fédérale d'Allemagne donnèrent effet à ces recommandations et augmentèrent le contingent de 6 millions de tonnes pour 1964 de sorte que la Haute Autorité n'adopta pas de recommandation pour cette année. En effet, aucune nouvelle recommandation ne fut adoptée par la Haute Autorité avant les événements en cause. Les lois adoptées par la République fédérale d'Allemagne maintinrent cependant en vigueur le contingent de 6 millions de tonnes jusqu'à ce qu'il soit porté à 7 millions de tonnes pour 1971 et ramené par la République fédérale d'Allemagne à 5 millions de tonnes pour 1976 afin de tenir compte du fait que le charbon de Royaume-Uni, antérieurement couvert par le contingent, était désormais du charbon en provenance de la Communauté.

Il semble que, bien qu'aucune nouvelle recommandation n'ait été adressée à la République fédérale d'Allemagne, la Commission a continué de surveiller la situation des stocks de charbon dans la Communauté et les effets éventuels d'importations en provenance de pays tiers et que la Commission était également informée des restrictions que la République fédérale d'Allemagne a imposées à ces importations et dont il a été affirmé qu'elles avaient favorisé l'industrie charbonnière dans la Communauté. Par une recommandation du 15 avril 1977 (77/328/CECA, JO L 114 du 5. 5. 1977, p. 4), la Commission a reconnu le problème auquel faisait face l'industrie en raison de l'accroissement des stocks, et notamment ceux existant en République fédérale d'Allemagne, et elle a recommandé l'institution d'une procédure d'information et de consultation réciproques sur les importations en provenance des pays tiers. Les États membres ne devaient pas prendre des mesures nationales sans mettre en œuvre cette procédure. Ce contrôle communautaire a été institué par une décision des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil en novembre 1977 (JO L 292, p. 11).

Le Finanzgericht a examiné la question de savoir s'il était compétent pour déférer la demande préjudicielle au titre de l'article 41 du traité CECA. Il a conclu à sa compétence.

La Commission a également soulevé la question de savoir si cette demande préjudicielle était recevable et elle a conclu qu'elle l'était en tout état de cause. La République fédérale d'Allemagne et Mabanaft n'ont pas conclu à ce que la Cour déclare le renvoi préjudiciel irrecevable.

Aux termes de l'article 41, la Cour est «seule compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité des délibérations de la Haute Autorité» dans le cas où un litige porté devant un tribunal national mettrait en cause cette validité. En l'espèce, une distinction est opérée entre cette disposition et les termes de l'article 177 du traité CEE qui autorise explicitement des décisions préjudicielles sur l'interprétation du traité et sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté.

Dans l'affaire 23/68, Klomp/Inspektie Der Belastingen (Recueil 1969, p. 43, à la page 49, 3e, 4e et 5e attendus), la Cour a estimé que le recours préjudiciel n'était ouvert «qu'en ce qui concerne les questions portant sur la validité des actes de certaines institutions de la Communauté, mais non en ce qui concerne l'interprétation des dispositions du même traité», bien que, dans cette affaire, la Cour se soit considérée comme compétente sur la base d'autres dispositions. Toutefois, il y a lieu d'observer que l'avocat général Lagrange a adopté un point de vue plus large. Au regard de la structure de traité CECA, et notammment de son article 31 (qui demande à la Cour d'assurer «le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité et des règlements d'exécution»), il a estimé que la Cour doit être en mesure, voire peut être obligée, de répondre à des questions concernant l'interprétation du traité qui sont soulevées devant des juridictions nationales (101/63, Wagner/Fohrmann, Recueil 1964, p. 381, à la page 404, et Revue du droit public, 1958, p. 841, à la page 855).

Il y a sans doute beaucoup à dire, d'un point de vue pratique, à l'appui de la thèse selon laquelle l'article 41 confère implicitement le pouvoir de déférer des questions sur l'interprétation du traité, notamment au regard du bénéfice que le développement du droit communautaire tire des réponses que la Cour donne à des questions d'interprétation à la suite de renvois préjudiciels au titre de l'article 177 du traité, et peut-être même en faveur de l'application de ce que l'on a appelé la théorie extensive, de manière à ajouter à l'article 41 le pouvoir d'examiner des questions d'interprétation visées à l'article 177 du traité CEE.

Mais il ne nous semble pas nécessaire de résoudre cette question en l'espèce. A notre avis, il est clair que, si la validité d'un acte est en cause, la première tâche consiste presque inévitablement à s'interroger sur la nature de l'acte en question. Cela implique, lorsque l'acte est un document, l'interprétation des termes utilisés. Si la compatibilité d'un acte de la Haute Autorité avec les dispositions du traité est en cause, cela amène nécessairement la Cour à examiner le véritable sens du traité. Ce processus nous paraît avoir été suivi dans l'affaire 15/81, Gaston Schul (Recueil 1982, p. 1409) et dans l'affaire 292/82, Merck (arrêt rendu le 17. 11. 1983, voir également les conclusions de l'avocat général présentées dans la même affaire le 6. 10. 1983, à la page 8, où une telle démarche a été considérée comme valable).

Dans l'espèce présente, il nous paraît clair que les deux recommandations de la Haute Autorité («les recommandations» étant spécifiquement visées à l'article 14 du traité CECA) sont des «actes» au sens de l'article 41. Dans le texte français de l'article 41 apparaît le terme «délibérations» et non pas celui d'actes mais à notre avis, les «recommandations» visées à l'article 14 (texte français) sont comprises dans le terme «délibérations» dans l'article 41.

La validité de ces recommandations au sens de leur compatibilité avec l'article 4 du traité, est spécifiquement mise en cause; à cette fin, il est permis d'interpréter à la fois les actes et le traité pour statuer sur la validité des actes. La question de savoir pendant combien de temps les mesures en cause sont fondées en vertu du traité peut, dans un sens, être considérée comme une question d'interprétation. A notre avis, toutefois, la question de fond est celle de savoir si ces actes de 1959 et 1962 peuvent servir de

base légale à ce qui a été fait en 1977 et 1978. Cela implique tant une question sur leur validité à l'époque entrant en ligne de compte qu'une question d'interprétation. En outre, si la Cour estime nécessaire, dans le cadre de l'examen de la validité des actes, d'interpréter d'autres articles du traité, cela nous semble également possible sur la base d'une demande préjudicielle ayant pour objet la validité d'actes spécifiques.

En conséquence, nous considérons la présente demande préjudicielle comme recevable.

La première partie de la question vise à établir si les recommandations de 1959 et 1962 sont compatibles avec l'article 4 et si elles peuvent justifier la perception sur le plan national d'un droit de douane différentiel sur du charbon importé d'un État membre où il se trouvait en libre pratique mais originaire d'un pays tiers; la deuxième partie a pour objet de savoir pendant combien de temps des mesures nationales sont justifiées (c'est-à-dire, sur la base de ces recommandations). Au regard de l'ordonnance de renvoi, l'objet de la question est en substance celui de savoir: 1) si les recommandations étaient valides lorsqu'elles ont été adoptées (de sorte qu'elles pouvaient servir de base légale à des mesures nationales) ou si elles étaient incompatibles avec l'article 4 a) du traité, 2) si, valides au départ, elles l'étaient toujours en 1977 et 1978 de sorte qu'elles pouvaient pendant ces années servir de base légale à des mesures nationales.

La recommandation de 1959 fait référence aux articles 3, 57, 58 et 74 du traité; elle rappelle les sérieuses difficultés résultant de stocks importants dans la Communauté et notamment en Allemagne où les importations en provenance de pays tiers menacent de porter un préjudice sérieux à la production du charbon dans le marché commun en mettant l'emploi en péril. La recommandation tend à l'institution, à titre temporaire, de droits de douane frappant les importations en provenance de pays tiers et à destination de l'Allemagne qui excèdent un contingent déterminé libre de droits, le droit de douane maximal et le contingent libre de droits de douane étant fixés pour 1959 sous réserve que, si l'évolution de la situation l'exige, la Haute Autorité recommande une modification au contingent établi. La recommandation du 30 octobre 1962 se réfère aux articles 3, 57 et 74 du traité ainsi qu'à la recommandation adoptée pour 1962 et constate, par ailleurs, que les raisons justifiant l'institution d'une protection douanière dans la République fédérale d'Allemagne subsistent et que la situation en 1963 ne s'améliorera probablement pas par rapport à 1962. Après avoir fixé pour 1963 le même contingent que celui qui avait été prescrit par la recommandation spécifique adoptée pour 1961, la recommandation dispose en son article 2 qu'elle devient obligatoire par l'effet de sa notification au gouvernement fédéral d'Allemagne et qu'elle sera publiée au Journal officiel. Elle rappelle également de façon explicite la séance de la Haute Autorité au cours de laquelle la recommandation a été adoptée.

Il est clair que la Commission estimait à cette époque qu'une recommandation était nécessaire pour 1963 bien que le niveau adopté pour 1961 dût être reconduit et avait été reconduit en 1962 par une recommandation spécifique.

La forme des deux recommandations était également manifestement destinée à satisfaire aux dispositions de l'article 15 du traité CECA lequel exige que les recommandations soient motivées et prévoit la manière dont une recommandation devient obligatoire.

L'article 3 du traité CECA a confié aux institutions de la Communauté, dans le cadre de leurs attributions respectives et dans l'intérêt commun, un certain

nombre de tâches dont celle de veiller à l'approvisionnement régulier du marché commun en tenant compte des besoins des pays tiers, de protéger les consommateurs et les travailleurs et de promouvoir les échanges et la production. En ce qui concerne la production, la Haute Autorité est appelée par l'article 57 à recourir de préférence aux modes d'action indirects tels que la coopération avec les gouvernements et les interventions en matière de prix et de politique commerciale prévues par le traité. En cas de réduction de la demande, si la Haute Autorité estimait que la Communauté se trouvait en présence d'une période de crise manifeste et que les moyens d'action prévus à l'article 57 s'avéraient inappropriés, elle devait, aux termes de l'article 58, instaurer un régime de quotas de production «accompagné, en tant que de besoin, des mesures prévues à l'article 74».

En dépit de la référence à ces articles dans les considérants, il est clair que ces recommandations étaient censées être adoptées en vertu de l'article 74. Dans trois cas, cet article habilite la Haute Autorité à faire l'une des deux choses distinctes suivantes. Elle peut prendre toutes mesures «conformes au présent traité» et, en particulier, aux objectifs définis à l'article 3. Il est clair que cela n'autorise aucune dérogation au traité. Elle peut également adopter une recommandation conforme aux dispositions de l'article 71, alinéa 2. Cela semble conférer à la Haute Autorité un pouvoir plus étendu que celui que contient la première partie pour autant qu'en matière de politique commerciale à l'égard des pays tiers, la recommandation ne va pas au-delà de ce que les États membres pourraient faire en vertu des accords internationaux auxquels ils sont parties. En d'autres termes, des dérogations aux obligations du traité dans des cas limités peuvent être accordées par voie de recommandations de la Haute Autorité.

Le cas entrant en ligne de compte est énoncé au paragraphe 3. A la lumière des circonstances exposées dans les recommandations (dont les faits, en ce qui concerne la période à laquelle les recommandations ont été adoptées, ne sont pas contestés), il apparaît clairement que du charbon a été importé dans le territoire d'un ou de plusieurs États membres «en quantités relativement accrues et à des conditions telles que ces importations portent ou menacent de porter un préjudice sérieux à la production, dans le marché commun, des produits similaires ou directement concurrents».

Le dernier paragraphe de l'article 74 admet clairement que des restrictions quantitatives ne peuvent être établies que dans les conditions prévues à l'article 58 (en l'occurrence, paragraphe 1). Il nous semble que, si des restrictions quantitatives peuvent être établies, d'autres restrictions telles que la perception de droits de douane sur des importations excédant un contingent, peuvent être imposées.

Si cette interprétation de la deuxième partie du paragraphe 1 de l'article 74 est correcte, les recommandations de 1959 et 1962 ont été, à notre avis, valablement adoptées pour les années auxquelles elles se réfèrent en ce qui concerne le charbon importé de pays tiers, y compris celui qui avait déjà été légalement importé et mis en libre pratique dans un autre État membre. Des mesures nationales pour ces années pouvaient être fondées sur ces recommandations, qu'elles fussent ou non par ailleurs incompatibles avec l'article 4 a) du traité. Elles ont été arrêtées en vertu des pouvoirs de dérogation prévus pour une situation d'urgence.

Il ne s'ensuit pas automatiquement qu'elles étaient toujours valides en 1977

et qu'elles justifiaient la perception de droits de douane à cette époque. Les dispositions d'exeption ou de sauvegarde doivent être limitées à ce qui est nécessaire au regard de l'objectif légitimement poursuivi. Elles ne peuvent être valides que si l'effet qu'elles produisent est limité aux circonstances qui justifient leur existence. Il peut être permis de prévoir les mesures à prendre pendant une période si les circonstances montrent que les conditions qui les justifient subsistent pendant cette période, mais elles doivent être limitées à celle-ci (voir, par exemple, 337/82, St. Nikolaus Brennerei/Hauptzollamt Krefeld, arrêt rendu le 21. 2. 1984, point 15). Elles ne peuvent pas être automatiquement reconduites sans tenir compte des circonstances existant à leur première expiration et, aux termes de l'article 15 du traité CECA, la prorogation doit être motivée.

Les recommandations de 1959 et 1962 exposent les circonstances justifiant leur adoption à l'époque en question et il est explicitement précisé dans la recommandation de 1962 qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que la situation s'améliore en 1963. La recommandation de 1959 a autorisé l'institution, à titre temporaire, de droits de douane frappant les importations excédant le contingent fixé. Le contingent prévu dans les deux recommandations est fixé pour une année déterminée. Si les dispositions spécifiques sont ignorées (lesquelles, à notre avis, ne peuvent pas l'être puisque l'article A doit être appréhendé comme un tout), il reste simplement les mots d'introduction de l'article A de la recommandation de 1959 qui prévoit un contingent libre de droits sans préciser en quoi il consiste et il n'existe en droit communautaire aucun moyen de l'identifier. Après 1963, aucun contingent n'a donc été fixé par la Haute Autorité. Un tel contingent et le taux maximal des droits de douane ne pouvaient être valablement fixés que par la Haute Autorité à la lumière des circonstances se présentant au fur et à mesure. On ne saurait affirmer, à l'instar de la Commission, qu'il n'était pas nécessaire que la Haute Autorité fixe une limite parce que la législation de la République fédérale d'Allemagne la fixait. Celle-ci ne pouvait le faire que dans le cadre des conditions énoncées par les recommandations qui visaient en dernier lieu l'année 1963.

En conséquence, il nous semble que, d'après leur interprétation correcte, ces recommandations sont arrivées à expiration à la fin de 1963 et elles ne pouvaient pas valablement autoriser les mesures nationales arrêtées en ce qui concerne les années 1977 et 1978.

Si les recommandations pouvaient être adoptées au titre non pas de la deuxième partie de la première phrase de l'article 74 mais seulement en vertu de la première partie, il en résulte des questions plus larges et, à certains égards, identiques à celles qui ont été soulevées dans les abondantes observations qui ont été présentées à la Cour sur la question de savoir si la République fédérale d'Allemagne était habilitée à arrêter les mesures nationales qu'elle a prises sans tenir compte de la question de savoir si la Commission l'y autorisait ou non.

Cette dernière question n'est pas directement soulevée dans l'ordonnance de renvoi — et c'est quelque peu surprenant puisqu'il ressort, semble-t-il, des informations fournies à la Cour que tant la Haute Autorité que la République fédérale d'Allemagne estimaient en 1959 et en 1962 que des droits de douane ne

pouvaient être institués que s'ils étaient autorisés par une recommandation de la Haute Autorité. Il paraît néanmoins nécessaire d'examiner cette question dans nos conclusions.

Ces questions dépendent du rapport existant entre l'article 4 et le chapitre X, «Politique commerciale», et du point de savoir si des marchandises en provenance d'un pays tiers qui ont été importées et mises en libre pratique dans un État membre, et qui sont ensuite exportées dans un autre État membre, sont assimilées à des marchandises en provenance de la Communauté aux fins des dispositions du traité CECA. De nombreux arguments ont été avancés en ce qui concerne les rapports existant entre les traités CEE et CECA et sur le problème de savoir si la Communauté du charbon et de l'acier est une zone de libre-échange, une union douanière ou un tertium quid. On a fait valoir qu'il ne saurait exister un système pour la libre circulation de marchandises en provenance d'un pays tiers faute d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune qui ne sont ni l'un ni l'autre créés par le traité CECA.

Bien que le traité CECA soit dépourvu d'un grand nombre des dispositions du traité CEE (tels que les articles 9 et 10) et qu'il ne crée pas d'union douanière au sens de l'article XXV(8)a) du GATT et paraisse plus proche de la définition d'une zone de libre-échange énoncée au paragraphe 8 b), le traité CECA présente des caractéristiques qui, même sans se fonder sur le traité CEE, semblent le placer dans une catégorie distincte. Ce traité ne porte pas «en substance sur tous les échanges» entre les territoires constitutifs de la Communauté et il institue une «Communauté fondée sur un marché commun, des objectifs communs et des institutions communes» (15/81, Gaston Schul, Recueil 1982, p. 1409, à la page 1431 en ce qui concerne le concept de marché commun dans le traité CEE). Il ne nous semble toutefois pas nécessaire de trancher ce débat et, à notre avis, il est en tout état de cause erroné de partir, comme le semblait parfois le faire l'expertise du défenseur de la République fédérale d'allemagne, de l'idée a priori que la Communauté du charbon et de l'acier doit être soit une zone de libre-échange, soit une union douanière.

Le point de départ est plutôt l'article 4 a) qui reconnaît comme incompatible avec le marché commun et, partant, abolit et interdit, les droits d'entrée et les restrictions quantitatives à la circulation des produits. Il n'est pas question de marchandises provenant des pays tiers qui sont mises en libre circulation dans un État membre. Dans les affaires jointes 9 et 12/60 Vloeberghs/Haute Autorité, Recueil 1961, p. 391, aux pages 428 et 429, la Cour a admis que le principe de la libre circulation des marchandises consacré par l'article 4 a) s'applique aux produits originaires des pays tiers et importés dans un État membre et que l'on entend exporter de cet État membre dans un autre État membre. Le principe a cependant été adopté non pas pour la protection des producteurs des pays tiers mais «afin d'éviter que, par l'établissement d'obstacles à la libre circulation desdits produits, la libre circulation des produits communautaires ne se trouve elle-même en fait atténuée ou compromise».

Les articles 71 à 75 du traité instaurent un degré de coordination dans la Communauté que la Haute Autorité et les États membres mettent en œuvre entre eux, et, comme nous l'avons vu, ils attribuent des pouvoirs à la Haute Autorité.

Il est explicitement prévu que la compétence des gouvernements des États membres en matière de politique commerciale n'est pas affectée par le traité «sauf dispositions contraires de celui-ci» (article 71).

Étant donné que le principe de la libre circulation est applicable aux produits d'un pays tiers, qui sont légalement importés et mis en libre pratique dans un État membre, existe-t-il une disposition quelconque qui autorise des États membres à restreindre cette libre circulation?

Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 71, les États membres sont tenus de se prêter mutuellement le concours nécessaire pour l'application des mesures reconnues par la Haute Autorité conformes au traité et la Haute Autorité est habilitée à proposer aux États membres intéressés les méthodes par lesquelles ce concours mutuel peut être assuré.

Contrairement à ce qui semble avoir été soutenu, cela ne nous paraît pas être une disposition qui justifierait de la part d'un État membre des mesures visant à traiter le type de problème qui s'est posé en l'espèce par la voie d'une dérogation aux autres obligations imposées par le traité. Au contraire, le concours qui peut être sollicité des autres États membres (et non pas apporté soi-même comme l'a prévu l'article A de la recommandation) ne peut qu'être celui que la Haute Autorité reconnaît comme conforme au traité. Cet article ne constitue donc pas une disposition dérogatoire couvrant le même domaine que l'article 74, paragraphe 3, comme on a semblé le suggérer, notamment puisque les limitations contenues dans ce dernier n'apparaissent pas dans le premier.

En outre, comme la Commission l'a souligné, l'article 71, alinéa 3, ne serait pas nécessaire si les États membres pouvaient, en violation du principe de la libre circulation des marchandises, arrêter eux-mêmes des mesures autonomes concernant la circulation à l'intérieur de la Communauté de marchandises en provenance de pays tiers.

Nous ne pensons pas qu'un quelconque élément utile résulte de l'article 72 qui habilite le Conseil à fixer des taux minimaux et maximaux pour les droits de douane sur le charbon et l'acier «à l'égard des pays tiers» et laisse aux gouvernements le soin, sous réserve de tenir compte de l'avis de la Haute Autorité, de déterminer leurs tarifs dans ces limites. Cet article a trait aux produits importés pour la première fois dans la Communauté en provenance d'un pays tiers.

Aux termes de l'article 73, l'administration des licences d'importation relève de l'État membre sur le territoire duquel se situe le point de destination des importations, sous réserve du contrôle qu'exerce la Haute Autorité par voie de recommandation.

Sous réserve de l'arrêt rendu par la Cour, nous serions arrivés à la même conclusion que l'avocat général Roemer dans l'affaire Vloeberghs, à savoir que l'État membre de destination au sens de l'article 73 est l'État vers lequel les marchandises sont pour la première fois acheminées et dans lequel elles sont légalement admises et mises en libre pratique. C'est un fait qui peut être objectivement et clairement vérifié alors que, comme l'avocat général Roemer l'a souligné, le critère de la «destination finale» peut être impossible à appliquer avec certitude. Pour ne citer qu'un exemple, un négociant dans un pays tiers vendant des marchandises à un autre négociant dans un État membre peut ne pas savoir que

son acheteur a déjà convenu de les réexporter vers un autre État membre.

La Cour a cependant estimé que le charbon en question était importé par une société à Anvers des États-Unis d'Amérique dans le but de le revendre en France. Le charbon a été admis en Belgique «sans difficultés ni débours d'aucune sorte», soumis à certaines transformations puis acheminé en France. Dans ces conditions, lorsque les autorités françaises ont refusé de délivrer les licences d'importation, l'importateur belge a introduit contre la Haute Autorité une action en réparation du préjudice que celle-ci lui aurait causé en s'abstenant, faute d'appliquer la procédure définie à l'article 88 du traité, d'assurer le respect de la libre circulation des marchandises.

Le recours a été rejeté parce que la Cour a considéré que la requérante n'avait jamais eu l'intention d'importer le charbon en Belgique ou ailleurs dans la Communauté, sinon en France. En conséquence, puisqu'ils s'agissait en réalité «d'une tentative d'importation directe destinée à la France, à laquelle n'a été donnée que l'apparence d'une importation en Belgique», la France était considérée comme étant le pays de destination et elle était en droit de refuser l'admission du charbon.

Si cet arrêt dit pour droit que le pays de destination définitive est toujours autorisé, conformément à l'article 73, à restreindre l'importation de produits originaires de pays tiers, même si ces produits ont été légalement importés et mis en libre pratique dans un autre État membre, alors cet article constitue une exception au principe de la libre circulation.

A notre avis, il convient plutôt de considérer que la Cour n'a pas fixé un principe aussi absolu, mais qu'il lui appartenait de statuer sur les faits spécifiques d'une affaire dans laquelle des dommages et intérêts étaient demandés pour un manquement aux obligations. La France constituait la destination réelle plutôt que la destination finale. Le fait de fixer une règle absolue selon laquelle le pays de destination ultime peut toujours contrôler l'admission de produits de pays tiers se trouvant en libre pratique dans un autre État membre d'où on souhaite les exporter, porterait atteinte au principe même de la libre circulation que la Cour a admis, et restreindrait également, à notre avis, l'effet de l'article 86, alinéa 2, du traité CECA aux termes duquel les États membres s'engagent à s'abstenir de toute mesure incompatible avec l'existance du marché commun visé aux articles 1 et 4. Cela créerait également les difficultés pratiques auxquelles l'avocat général Roemer a fait allusion.

Nous estimons donc que le pouvoir de contrôle prévu par l'article 73 est confié à l'État membre dans lequel les produits originaires de pays tiers se trouvent en premier lieu en libre pratique, dès l'importation dans la Communauté. A cet égard, la question de savoir si ces produits se trouvent pour la première fois en libre pratique ne dépend pas, à notre avis, d'une définition adoptée par chaque État membre, comme le pensait l'avocat général Roemer, mais d'une définition communautaire conforme à l'article 10 du traité CEE, définition qui doit être appliquée aux faits constatés par les autorités de l'État membre. Ainsi des produits en simple transit dans un État membre ou admis dans un État membre sous l'empire d'un régime douanier spécifique tel que le stockage dans des entrepôts sous douane, ne seraient pas

considérés comme étant dans leur pays de destination.

D'autre part, si les produits se trouvent de manière régulière en libre pratique dans un État membre, ils ne font pas l'objet ultérieurement d'un contrôle supplémentaire effectué en application de l'article 73 par un autre État membre. Conformément à l'article 4, lettre a), il y a lieu de les traiter sur la même base que les produits originaires de la Communauté; ils bénéficient du principe de la libre circulation qui n'est pas exclu du simple fait qu'ils ont été revendus.

Cette conclusion nous semble compatible avec l'article 74, paragraphe 3, qui a trait à des produits «importés» dans le territoire d'un État membre. Cet État membre, nous semble-t-il, est le pays dans lequel les produits se trouvent en premier lieu en libre pratique et devrait, en général, être le même que l'État membre destinataire au sens de l'article 73. Elle est également compatible avec l'article 15, alinéa 6, de la convention relative aux dispositions transitoires qui fait partie intégrante du traité CECA (article 84). Comme le déclare l'avocat général Roemer:

«De ces dispositions, une seule conclusion obligatoire peut être tirée: selon le traité, le principe de la libre circulation s'applique à l'intérieur de la Communauté aux produits régulièrement importés de pays tiers. Si les États membres étaient libres de fermer leurs frontières à ces produits, donc de maintenir les mesures interdites par l'article 4 a), les règles spéciales de l'article 15 seraient superflues. Et notamment l'autorisation de la Haute Autorité mentionnée à l'alinéa 6 n'a un sens qu'en admettant le principe de la libre circulation, car une autorisation a pour but de permettre une mesure interdite en soi.»

Ce principe général s'applique pareillement au charbon et à l'acier.

Nous ne sommes pas, en tout cas enclin à appliquer l'article 73 «par analogie» aux produits d'un pays tiers et qui sont importés dans la Communauté, comme le demande l'agent de la République fédérale.

Par conséquent, comme la Haute Autorité l'a elle-même admis dans sa lettre du 28 mai 1955, citée dans l'arrêt Vloeberghs, (p. 428), le principe de la libre circulation dans la Communauté s'applique également «aux produits charbonniers et sidérurgiques de pays tiers, à la condition toutefois qu'ils aient été importés régulièrement dans un pays quelconque de la Communauté».

A notre avis, l'article 4, lettre a), ne doit donc pas être interprété restrictivement en le confiant aux produits originaires de la Communauté, comme le soutient la République fédérale, et il n'est pas privé d'effet par l'article 73, de même que le principe tiré de l'article 4, lettre a), n'est pas supplanté par les mesures qui peuvent être prises par un État membre seul en vertu des articles 71, alinéa 3, ou 74, paragraphe 3. Les articles 71, alinéa 3, et 74, paragraphe 3, semblent en tout cas constituer des dispositions qui seraient superfétatoires si la Communauté était une simple zone de libre-échange.

Au cas où l'arrêt rendu dans l'affaire Vloeberghs établirait une exclusion plus large que celle qui a été exposée ci-dessus, il nous semble que, compte tenu des questions soulevées en l'espèce, il est loisible à la Cour de reconsidérer ce problème à la lumière des conclusions de l'avocat général Roemer.

Il s'ensuit également que, si les recommandations ne pouvaient être adoptées qu'en vertu de la première partie de la première phrase de l'article 74, elles ne pouvaient pas l'être valablement en ce qu'elles autorisaient la perception de droits de douane en République fédérale sur du charbon qui avait déjà été légalement admis et mis en libre pratique dans un autre État membre. Une telle mesure prise en violation du principe de la libre circulation énoncé à l'article 4, lettre a), ne constituerait pas une mesure «conforme au présent traité».

Sur la base des premiers motifs exposés dans les présentes conclusions, nous estimons cependant qu'il y a lieu de répondre comme suit à la question posée:

Les recommandations de la Haute Autorité du 28 janvier 1959 et du 30 octobre 1962 n'étaient pas valides en ce qui concerne toute période postérieure à la fin de 1963 et ne pouvaient pas servir de base légale à des mesures nationales introduisant un droit de douane différentiel pour de la houille importée en République fédérale d'Allemagne en 1977 et 1978 alors que cette houille, originaire d'un pays tiers, était déjà en libre pratique dans un autre État membre.

La décision relative aux frais de la société Mabanaft sera prise dans le cadre de la procédure pendante devant la juridiction nationale. Il n'y a pas lieu de statuer sur les frais de la Commission ou de la République fédérale d'Allemagne.