ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DE LA COUR
DU 1ER FÉVRIER 1984 [1]

Ilford SpA
contre Commission des Communautés européennes

Affaire 1/84 R

Sommaire

1. *Référé — Sursis à exécution — Mesures provisoires — Recevabilité de la demande — Conditions — Acte concernant individuellement le requérant*
   (Traité CEE, art. 185 et 186)

2. *Actes des institutions — Application dans le temps — Rétroactivité — Conditions — Motivation spéciale*

Dans l'affaire 1/84 R

ILFORD SpA, ayant son siège à Origgio (Italie), représentée par Me Angelo Pesce du barreau de Milan, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de Me Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

partie demanderesse,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, rue de la Loi 200, 1049 Bruxelles, représentée par M. Eugenio de March, membre de son service juridique en qualité d'agent et ayant élu domicile à Luxembourg près M. Manfred Beschel, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande de mesures provisoires ou de sursis à l'exécution de la décision de la Commission, du 20 octobre 1983, autorisant la

1 — Langue de procédure : l'italien.

République italienne à exclure du traitement communautaire les pellicules pour images en couleurs originaires du Japon, présentée au titre de l'article 185 du traité CEE,

LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

ORDONNANCE

I — Exposé des faits

Par décision du 19 juillet 1983 (JO L 218, p. 14), la Commission a autorisé la République italienne à procéder à une surveillance intracommunautaire des importations de pellicules sensibilisées, non impressionnées, perforées ou non, en rouleaux ou en bandes, pour images polychromes en provenance de pays tiers mais mises en libre pratique dans la Communauté. Cette décision a été prise à la demande de la République italienne qui a, pour la justifier, fourni à la Commission une série d'informations relatives aux difficultés économiques qui pourraient être causées par la perte de sa part de marché du produit en cause pour l'unique producteur italien qui, dans ce cas, ne serait plus en mesure de poursuivre sa propre production et d'assurer ainsi la défense de l'emploi en Italie.

S'appuyant sur les renseignements recueillis sur la base de cette décision, la République italienne a introduit, le 10 octobre 1983, une demande au titre de l'article 115 du traité CEE en vue d'être autorisée à exclure du traitement communautaire, jusqu'au 30 septembre 1984, ces mêmes pellicules en provenance du Japon, mises en libre pratique dans les autres États membres. Elle a demandé que cette mesure soit également applicable aux demandes de titres d'importation en instance à l'époque.

Par décision du 20 octobre 1983, adressée à la République italienne, la Commission a autorisé cet État membre, à partir du 5 octobre 1983 et jusqu'au 31 mars 1984, à exclure du traitement communautaire les pellicules sensibilisées, non impressionnées, perforées ou non, en rouleaux ou en bandes, pour images polychromes (position du tarif douanier commun 37.02 ex A II, ex B IV; code Nimexe 37.02-31, 35, 41, 43, 92), originaires du Japon et mises en libre pratique dans les autres États membres, pour lesquelles des titres d'importation avaient été déposés après le 4 octobre 1983. Il est toutefois précisé que

cette autorisation ne couvre pas une quantité de 100 000 unités, destinée à être répartie entre les demandeurs de titres d'importation dont les demandes se trouvaient, à la date de la décision, régulièrement en instance. Cette décision a fait l'objet d'une communication publiée au Journal officiel du 22 octobre 1983 (JO C 285, p. 6).

Par requête, enregistrée au greffe de la Cour le 3 janvier 1984, la société de droit italien Ilford SpA a introduit un recours visant à l'annulation de la décision de la Commission du 20 octobre 1983. Par acte séparé, enregistré le même jour au greffe de la Cour, la requérante a introduit, en application de l'article 185 du traité CEE, et de l'article 83, du règlement de procédure, une demande de sursis à l'exécution de la décision litigieuse.

La société Ilford fait partie du groupe Ilford, dont la société-mère est Ilford limited (United Kingdom) qui fait à son tour partie du groupe Ciba-Geigy. Le groupe Ilford produit des pellicules noir et blanc et complète la gamme de produits offerts à sa clientèle par des pellicules en couleurs importées du Japon, suivant un accord conclu avec la Konishiroku Photo Ind. Co. Ltd, au courant de l'année 1982.

II — Procédure écrite

Dans la demande en référé, la requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour de surseoir à l'exécution de la décision du 20 octobre 1983. A l'appui de sa demande, la requérante fait, en substance, valoir que la décision attaquée par le recours au principal ne serait justifiée ni en droit, ni en fait. L'importation des pellicules pour images polychromes japonaises ne pourrait pas causer les difficultés auxquelles se réfère l'article 115, parce que ce flux commercial serait contrebalancé par l'exportation à destination du Japon de pellicules noir et blanc et de produits auxiliaires d'origine italienne. Il n'y aurait pas non plus de détournement de trafic au sens de l'article 115 parce que les pellicules litigieuses étaient mises en libre pratique en Grande-Bretagne et que l'Italie n'aurait, au moment de l'adoption par la Commission de la décision attaquée, pas mis en œuvre des mesures de protection ou de réglementation de l'importation directe en provenance du Japon de pellicules du type litigieux en Italie.

La requérante fait, en outre, valoir que la mesure attaquée par le recours au principal lui cause un dommage grave, pouvant l'amener à réduire l'activité du personnel d'Ilford affecté au secteur de pellicules polychromes et rendant nécessaires et urgentes les mesures sollicitées. Ces mesures seraient notamment urgentes parce que la décision attaquée produirait ses résultats dommageables dès l'épuisement des stocks des produits touchés par les interdictions d'importation. La requérante déclare qu'elle maintient des stocks suffisants pour couvrir ses besoins pour une période de 60 à 70 jours.

Dans ses observations sur la demande en référé, la Commission, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise à la Cour de rejeter la demande et de condamner la requérante aux dépens.

A l'appui de ses observations, elle invoque, en premier lieu, les doutes sérieux qui existent en ce qui concerne la recevabilité du recours au principal dirigé contre une décision dont la République italienne est le destinataire. La requé-

rante n'établirait pas qu'elle serait individuellement concernée au sens de l'article 173 du traité CEE par la décision attaquée. L'irrecevabilité du recours au principal constituerait, à elle seule, une circonstance suffisante pour que la demande de sursis à l'exécution de la décision attaquée soit rejetée.

La défenderesse fait valoir, en outre, que la requérante pourrait, tout au plus, demander dans la procédure au principal l'annulation de l'autorisation accordée à la République italienne pour la partie relative aux demandes de titres d'importation qu'elle aurait présentés entre le 5 et le 20 octobre 1983, date d'entrée en vigueur de la décision attaquée. Dans ces conditions, le sursis à l'exécution aboutirait au même résultat qu'une annulation définitive et produirait ainsi des effets qui excéderaient les pouvoirs attribués au juge des référés. La mesure sollicitée par la requérante ne serait ni suffisamment distincte de l'objet de son recours au principal, ni de caractère provisoire.

La défenderesse conteste l'argument invoqué par la requérante qu'au moment de l'adoption de la mesure attaquée, aucune mesure de protection contre les importations directes de pellicules polychromes du type considéré n'aurait été en vigueur en Italie; selon elle, la circonstance que la mesure de contingentement précédente des importations directes en provenance du Japon avait cessé d'avoir effet au 30 septembre 1983 signifierait qu'à partir de cette date l'interdiction d'importation était devenue totale.

Pour ces raisons, la défenderesse condidère que la demande de la requérante n'apparaît, à première vue, pas suffisamment fondée en droit ou en fait. Elle fait valoir, en outre, que la requérante n'a pas établie le caractère urgent de la mesure sollicitée en vue d'éviter un préjudice certain, les arguments invoqués par la requérante n'indiquant pas l'existence d'un risque de perte éventuelle.

III — Procédure orale

Les parties, dûment convoquées, ont été entendues à l'audience de référé du 26 janvier 1984.

En droit

1 La requérante au principal, demanderesse en référé, est un producteur italien de pellicules photographiques en noir et blanc. Selon ses dires, le groupe Ilford dont elle fait partie a conclu, vers le milieu de l'année 1982, un accord avec un producteur japonais en vue de commercialiser dans la Communauté et notamment en Italie des pellicules pour images polychromes que ce groupe ne produirait pas. En conséquence, la requérante au principal importait en Italie, en provenance des autres États membres, où elles se trouvaient en libre pratique, les marchandises visées par la décision attaquée. C'est à cette possi-

bilité que la décision attaquée a mis fin à partir du 5 octobre 1983, alors que d'autre part depuis le 30 septembre de la même année, le gouvernement italien s'oppose à toute importation directe des mêmes produits.

2 Dans le recours au principal qu'elle a dirigé contre cette décision, la requérante fait essentiellement valoir d'une part, que celle-ci viole l'article 115 du traité parce que les conditions de fait et de droit auxquelles est subordonnée la mise en œuvre des mesures de protection prévues par cette disposition font défaut en l'espèce et, d'autre part, qu'elle rétroagit au 5 octobre alors qu'aucune justification n'est fournie ni existe en ce qui concerne la nécessité de cet effet rétroactif.

3 A l'appui de sa demande de suspension ou de mesures provisoires, la requérante fait valoir que, compte tenu des illégalités qui affectent la décision attaquée, sa suspension ou d'autres mesures que la Cour estimerait appropriées sont, en attendant l'arrêt à rendre au principal, nécessaires et urgentes sous peine de mettre en péril l'activité de son entreprise. Elle précise à cet égard que la décision attaquée signifie un arrêt total de son approvisionnement en produits photographiques polychromes (qu'elle commercialise sous son nom) et que son stock de produits concernés ne couvre ses besoins que pour 60 à 70 jours.

4 La Commission conclut au rejet de la demande de suspension ou de toute autre mesure provisoire, qu'elle estime à la fois irrecevable et sans fondement.

Sur la recevabilité

5 Selon la Commission, la demande en référé est, au même titre que le recours au principal, irrecevable parce que la requérante ne serait ni directement ni individuellement concernée par l'acte attaqué dont la République italienne est le destinataire exclusif. Elle souligne que, selon la jurisprudence de la Cour, la seule qualité d'importateur du produit en cause ne suffit pas pour individualiser la requérante au sens de l'article 173 du traité.

6 La procédure orale a fait apparaître que la requérante avait en instance des demandes de titres d'importation régulièrement introduites le 13 octobre 1983, c'est-à-dire avant la date à laquelle la décision attaquée a été édictée (20 octobre 1983) mais postérieurement à la date à laquelle (5 octobre 1983) elle prend effet. Cette circonstance suffit, ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt du 23 novembre 1971 (affaire 62/70, Bock/Commission, Recueil 1971, p. 897) pour caractériser et individualiser les importateurs se trouvant dans pareille situation d'une manière analogue à celle d'un destinataire.

7 Sans préjudice de ce qu'il appartient à la Cour de décider en ce qui concerne la recevabilité du recours au principal, ces constatations suffisent pour conclure à la recevabilité de la demande de suspension ou de mesures provisoires.

Sur le fond

8 Il est constant qu'en tout cas jusqu'au 30 septembre 1983 — et, selon la Commission, également postérieurement à cette date — l'importation directe en Italie en provenance du Japon des produits en cause était sujette à restrictions. En dernier lieu, un décret ministériel du 7 janvier 1983 (GU RI n° 13 du 14. 1. 1983, p. 334) avait ouvert pour la période du 1er octobre 1982 au 30 septembre 1983 un contingent de ces produits à concurrence de 265 000 USD. Ce décret ministériel, dont l'effet expirait au 30 septembre 1983, n'a pas été renouvelé ou remplacé pour la période postérieure à cette date.

9 Par contre, jusqu'au 5 octobre 1983, les mêmes produits entraient librement en Italie lorsqu'ils avaient, au préalable, été mis en libre pratique dans un autre État membre. La décision attaquée a mis fin à cette possibilité à la demande de la République italienne, après que celle-ci eut obtenu, au préalable, par une décision antérieure de la Commission n° 83/374 du 19 juillet 1983 (JO L 218 du 9. 8. 1983, p. 14) l'autorisation de soumettre lesdits produits au régime dit de «surveillance intracommunautaire».

10 Aux termes de l'article 115 du traité, la Commission peut autoriser les États membres à prendre les mesures de protection nécessaires dont elle définit les conditions et les modalités en vue d'assurer que l'exécution des mesures commerciales prises par un État membre en conformité avec le traité ne soient pas empêchées par des détournements de trafic ou lorsque des dispa-

rités dans ces mesures entraînent des difficultés économiques dans un ou plusieurs États membres.

11 La Commission n'est pas parvenue, au stade actuel de la procédure, à clarifier de façon satisfaisante ni dans les motifs de la décision attaquée ni au cours de la procédure en référé, l'existence, dans le cas d'espèce, des conditions qui permettent la mise en œuvre des mesures de protection visées à l'article 115, en particulier l'existence d'une mesure nationale italienne de politique commerciale prise en conformité avec le traité.

12 Selon la demanderesse en référé, la restriction des importations directes en Italie des produits en cause d'origine japonaise qui résultait, jusqu'au 30 septembre 1983, du décret ministériel du 7 janvier 1983 ci-dessus mentionné, a pris fin à cette date à défaut de renouvellement de ce décret. La demanderesse en conclut qu'il n'y avait plus, depuis ce moment, de mesure nationale restreignant l'importation directe. Ce point de vue trouve appui dans la circonstance que le Conseil autorisait, d'année en année, la prorogation autonome de dispositions de certains accords commerciaux et protocoles conclus précédemment par les États membres avec des pays tiers. En particulier, avait été autorisée, par décision du Conseil 82/591 du 12 septembre 1982 (JO L 244 du 19. 8. 1982, p. 24) la reconduction du 19 août 1982 jusqu'au 30 septembre 1983 des «agreed minutes» ayant fait, en 1969, l'objet de négociations bilatérales italo-japonaises. Il est en particulier remarquable d'une part que la date d'expiration du décret ministériel du 7 janvier 1983 coïncidait très précisément avec la date d'expiration de l'autorisation de prorogation et, d'autre part, que malgré la nouvelle prorogation des «agreed minutes» consentie par le Conseil par sa décision n° 83/401 du 9 août 1983 (JO L 233 du 24. 8. 1983) aucun nouveau décret ministériel n'est intervenu depuis lors.

13 La Commission, par contre, soutient que l'interdiction d'importation directe trouvait sa base dans une mesure nationale plus générale, à savoir le décret ministériel du 6 mai 1976 (GU RI suppl. ordinaire du 16. 6. 1976, n° 157) qui comporterait une interdiction d'importation directe totale, sauf autorisation ministérielle, de telle sorte qu'à partir du 30 septembre 1983, à défaut de décret ministériel ouvrant un contingent, l'interdiction d'importation directe des produits concernés serait devenue totale.

14 Cette thèse suscite à plusieurs égards des doutes sérieux. L'affirmation que le décret ministériel du 7 janvier 1983 serait pris dans le cadre du régime organisé par le décret du 6 mai 1976, ne trouve aucun appui dans les considérants du décret du 7 janvier 1983 qui font référence à plusieurs dispositions légales mais sans faire aucune mention du décret du 6 mai 1976. Par ailleurs, la Commission, dans les considérants de la décision attaquée au principal, part elle-même de l'hypothèse de l'existence d'un contingent décidé par les autorités italiennes, sans se référer à aucune autre mesure nationale.

15 Il en résulte qu'il n'est pas possible, au stade actuel de la procédure, de déceler avec un degré de certitude suffisant l'existence d'une mesure nationale au sens exigé par l'article 115 du traité.

16 Il y a lieu d'ajouter que, même s'il fallait admettre, comme la Commission le suggère, que le décret du 6 mai 1976 constitue une mesure nationale au sens de l'article 115 du traité, il est douteux qu'il puisse s'agir d'une mesure mise en œuvre de façon conforme au traité.

17 En effet, la Commission elle-même reconnaît que l'interdiction d'importation que selon elle le décret du 6 mai 1976 édicte, ne saurait être conforme au traité que dans la mesure où le régime qu'il organise est, à son tour, conforme au règlement n° 288/82 du 5 février 1982 relatif au régime commun des importations (JO L 35 du 9. 2. 1982, p. 2).

18 Or, l'article 20 de ce règlement exige expressément que tout État membre qui envisage de modifier une restriction quantitative est tenu d'en informer tous les autres États membres ainsi que la Commission. La Commission n'a apporté aucun élément permettant d'admettre que la transformation du contingent accordé notamment pour la période du 1er octobre 1982 — 30 septembre 1983 en interdiction totale d'importation directe en Italie, à partir de cette dernière date, aurait fait l'objet de pareille consultation. Il en résulte que, dans le cadre du règlement n° 288/82 il n'est pas non plus possible de déceler l'existence, après le 30 septembre 1983, d'une mesure nationale prise en conformité avec le traité, alors que l'existence de pareille mesure conditionne la mise en œuvre de l'article 115.

19 Il y a lieu enfin de relever que la décision attaquée au principal ne contient aucune indication relative à son effet rétroactif au 5 octobre 1983. Si, selon la jurisprudence de la Cour, un effet rétroactif des décisions communautaires n'est pas nécessairement exclu, il faut toutefois que les décisions ayant un tel effet comportent dans leurs motifs les indications qui justifient l'effet rétroactif recherché. La décision en cause est muette à cet égard.

20 Il résulte des considérations ci-dessus que la question de la conformité avec l'article 115 du traité de la décision attaquée au principal soulève des problèmes sérieux de telle façon qu'il est en tout cas satisfait à la première condition à laquelle est subordonnée la suspension de cette décision ou l'octroi de mesures provisoires.

21 En ce qui concerne la nécessité et l'urgence d'une suspension de cette décision, en vue d'éviter que la requérante ne subisse un dommage grave et irréparable, il y a lieu d'admettre, compte tenu des explications fournies par la requérante et non contredites par la Commission, qu'une cessation totale de l'approvisionnement d'une entreprise, dont le stock couvrait une période approximative de 60 à 70 jours, peut être de nature à mettre cette entreprise dans une situation extrêmement difficile. Il en est d'autant plus ainsi si, comme la requérante l'affirme, sans avoir été contredite par la Commission, l'accord conclu avec son fournisseur japonais de pellicules pour images polychromes comportait en contrepartie la possibilité, pour les entreprises du groupe Ilford dont fait partie la requérante au principal, de commercialiser les pellicules en noir et blanc qu'elle produit au Japon.

22 Il y a toutefois lieu de tenir compte de la circonstance que l'accord d'approvisionnement avec le fournisseur japonais a été conclu à une époque relativement récente, en pleine connaissance des restrictions quantitatives dont l'importation directe en Italie des produits en cause faisait l'objet. Dans ces circonstances, la possibilité d'un recours par la Commission à l'article 115 en vue de neutraliser des détournements de trafic, devait être escomptée dans les risques de l'entreprise. Il en était particulièrement ainsi depuis que la Commission avait autorisé, par sa décision du 19 juillet 1983, la mise sous surveillance de produits en cause.

23 Compte tenu de l'ensemble des circonstances ci-dessus décrites, il y a lieu de suspendre l'exécution de la décision attaquée dans la mesure ci-après décrite.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT,

statuant au provisoire,

ordonne:

1) **L'exécution de la décision de la Commission du 20 octobre 1983 autorisant la République italienne à exclure du traitement communautaire les pellicules sensibilisées, non impressionnées, perforées ou non, en rouleaux ou en bandes pour images polychromes (sous-position 37.02 ex A II et ex B IV du tarif douanier commun) originaires du Japon et mises en libre pratique dans les autres États membres (JO C 285 du 22. 10. 1983, p. 6) est suspendue en ce sens qu'elle ne couvre pas les demandes de titres d'importation déposées par Ilford entre le 5 et le 20 octobre 1983, dans la mesure nécessaire pour assurer l'approvisionnement normal de la requérante au principal au cours de la période allant du 5 octobre 1983 au 31 mars 1984. Ces besoins doivent être appréciés en tenant compte des stocks des produits en cause détenus par Ilford au 5 octobre 1983 et du chiffre de ses ventes des mêmes produits au cours des douze mois antérieurs. La Commission et Ilford s'entendront, avant le 29 février 1984, sur le nombre d'unités dont l'importation doit pouvoir se faire ainsi en libre pratique. A défaut d'accord, elles communiqueront au président de la Cour, pour le 1er mars 1984, leurs propositions respectives en indiquant les motifs de leur désaccord.**

2) **Les dépens sont réservés.**

Luxembourg, le 1er février 1984.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars