2) **L'article XI de l'Accord général ne produisant pas un tel effet, la validité des règlements n^os^ 459/70, 565/70 et 686/70 de la Commission (JO n° L 57, p. 20 ; n° L 69, p. 33 ; n° L 84, p. 21) ne saurait être affectée par cette disposition.**

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars Kutscher

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 12 décembre 1972.

Le greffier Le président

A. Van Houtte R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 25 OCTOBRE 1972

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Introduction

1. Le problème

L'un des objectifs essentiels du traité instituant la Communauté économique européenne est la création d'un espace économique unifié, libéré d'entraves intérieures, dans lequel doivent être progressivement réalisées l'union douanière puis l'union économique.
En conséquence, le Marché commun doit, dans ses relations avec les pays tiers, se comporter comme une unité, les États membres ne pouvant plus conduire indépendamment les uns des autres leurs relations commerciales avec l'extérieur. Apparaissant, à cet égard, comme un « bloc », la Communauté européenne ne devait pas, toutefois, pratiquer l'autarcie. Au contraire, l'orientation de sa politique commerciale est définie, tant par le préambule que par l'article 110 du traité, comme tendant à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à l'abaissement des barrières douanières. Il s'agit donc d'une politique libérale à l'égard des États tiers, pleinement conforme d'ailleurs à l'aspiration générale du monde à une organisation du commerce international fondée sur la non-discrimination et la répudiation du système des « préférences ».
Aussi bien, lors de la création de la Communauté économique européenne, les États membres se trouvaient engagés dans des liens juridiques, soit bilatéraux avec certains pays, soit multilatéraux, dans le cadre notamment de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

De quelle manière ces engagements ont-ils été affectés par le traité de Rome et par le droit communautaire dérivé ? Comment les conflits, s'il en surgit, peuvent-ils être résolus ? Les ressortissants du Marché commun peuvent-ils invoquer utilement, à l'encontre de certains actes des autorités communautaires, la violation — prétendue — de certaines dispositions du GATT ?

Votre Cour, chargée, aux termes de l'article 164 du traité de Rome, d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité, appelée également en vertu de l'article 177 et en coopération avec les juridictions nationales des États membres à assurer l'unité d'interprétation des règles communautaires, peut-elle se prononcer sur la compatibilité de ces règles avec les engagements conventionnels extérieurs de la Communauté ou des États membres et, d'une manière plus générale, avec « un droit international autre que le droit communautaire » ? Telle est, dans son principe, la question que vous soumet, conformément à l'article 177, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven — tribunal d'appel en matière économique des Pays-Bas —, qui vous demande, au surplus, d'apprécier si certains règlements de la Commission, ayant trait à l'importation de produits agricoles faisant l'objet d'une organisation commune de marché peuvent être regardés comme valides au regard des dispositions de l'article XI du GATT.

Mais, avant d'entrer dans l'examen de ce problème, il nous faut rappeler brièvement — car vous avez déjà eu à connaître d'autres aspects de ces affaires — les conditions dans lesquelles vous en êtes aujourd'hui saisis.

2. Conditions de la saisine de la Cour

Sur la base du règlement n° 23, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, le Conseil des Communautés européennes a, par règlement n° 2513, du 9 décembre 1969, coordonné et unifié les régimes d'importation de ces produits, appliqués par chaque État membre, à l'égard des États tiers.

Ce texte interdit, en principe, toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent à l'importation dans le marché commun de certains de ces produits, dont les pommes de table.

Mais l'article 2 de ce règlement contient une clause de sauvegarde en vertu de laquelle, si le marché intérieur communautaire d'un de ces produits subit, ou est menacé de subir, du fait des importations ou exportations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de la politique agricole commune définis par l'article 39 du traité, des mesures appropriées peuvent être appliquées dans les échanges avec les pays tiers, jusqu'à ce que la situation soit rétablie.

Dans une telle occurrence, c'est à la Commission qu'il appartient de prendre, à la demande d'un État membre ou de sa propre initiative, les mesures nécessaires, qui sont d'application immédiate.

Cette clause de sauvegarde a été mise en œuvre, au cours du printemps de 1970, pour le marché des pommes de table, par un règlement n° 459/70 de la Commission, en date du 11 mars 1970. Dans l'exposé des motifs, la Commission indique que l'accroissement de la production intérieure avait engendré, en Belgique, en France, en Italie et au Luxembourg une « situation de crise » caractérisée, au sens de la réglementation communautaire (article 6 du règlement du Conseil n° 159/66 du 25 octobre 1966), par un abaissement des cours constaté pendant une période assez prolongée sur un ou plusieurs marchés représentatifs, au-dessous d'un seuil déterminé ; qu'une menace pesait sur les marchés allemand et néerlandais ; en second lieu, la libération des importations en provenance des pays tiers, édictée par le règlement n° 2513/69 du Conseil, comportait, selon la Commission, le risque d'une augmentation des importations en provenance des pays tiers, qui avaient déjà été « appréciables » dans la période antérieure.

De ces constatations, la Commission concluait que le Marché commun était

menacé de subir des perturbations graves, susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité ; qu'il devenait donc nécessaire, afin de limiter les importations à un niveau tel que la Communauté puisse les absorber sans que la situation du marché en fût aggravée, de mettre en œuvre, à titre provisoire, un mécanisme de suspension des importations, en ayant recours à un régime de licences.

En conséquence, le règlement n° 459/70, arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation des pommes de table, disposait qu'à partir du 1er avril et jusqu'au 30 juin 1970 toute importation dans la Communauté de pommes autres que les pommes à cidre ... est soumise à la présentation d'un titre d'importation. Sur la communication, faite chaque semaine, par les États membres, des quantités pour lesquelles les titres ont été demandés, la Commission « apprécie la situation et décide de la délivrance des titres ».

Par un deuxième règlement, n° 565/70 du 25 mars, la Commission a déterminé le mode de gestion des titres d'importation, en précisant que « il est donné suite aux demandes ... déposées jusqu'au 20 mars 1970, dans la limite de la quantité indiquée dans la demande et à concurrence de 80 % d'une quantité de référence » égale à celle que le demandeur a importée dans la Communauté pendant le mois correspondant de l'année 1969.

Il s'agissait donc de plafonner globalement les importations au niveau atteint l'année précédente, pendant la période critique.

La date du 20 mars 1970, déterminante pour l'application de ce régime aux importateurs, fut ensuite prorogée à plusieurs reprises par la Commission, notamment en vertu du règlement n° 686/70.

En mai, quatre entreprises de Rotterdam, importatrices de fruits, les firmes International Fruit Company, Kooy Rotterdam, Velleman en Tas, Jan van den Brink's Im- en Exporthandel, ont demandé au « Produktschap voor Groenten en Fruit », office néerlandais compétent, chargé, notamment, d'appliquer la réglementation relative à l'importation des fruits et légumes, la délivrance de titres d'importation pour des pommes de table, en provenance de pays tiers. Le Produktschap les ayant informées que ces demandes « devaient être rejetées » ou qu'il « avait été décidé de les rejeter », ces sociétés se sont, d'une part, pourvues devant votre Cour en vue d'obtenir, sur recours direct, l'annulation des actes de la Commission de la Communauté économique regardés comme se trouvant à la base du refus qui leur était opposé ; elles ont, d'autre part, saisi la juridiction nationale compétente, le tribunal d'appel en matière économique des Pays-Bas, de requêtes tendant à l'annulation des décisions de rejet notifiées par le Produktschap.

Statuant, le 13 mai 1971, sur les recours directs de ces entreprises (affaires 41 à 44-70, Recueil, 1971, p. 412 et suiv.), vous les avez déclarés recevables mais rejetés comme mal fondés.

Quant à la juridiction néerlandaise, devant laquelle les requérantes faisaient grief à l'État d'avoir, contrairement au règlement n° 459/70 de la Commission, transféré l'exercice des pouvoirs qu'il tenait de ce texte à l'Office des fruits et légumes et soutenaient que certaines dispositions de la législation interne, appliquées par le Produktschap, étaient contraires aux règlements communautaires, elle vous a saisis, une première fois, en vertu de l'article 177 du traité, de questions préjudicielles portant sur l'interprétation des règlements en cause.

Par arrêt du 15 décembre 1971 (affaires jointes 51 à 54-71, Recueil, 1971, p. 1108), vous avez rendu votre décision préjudicielle.

Reprenant alors l'examen du litige au principal, le juge du fond, après s'être conformé, sur les questions tranchées par votre Cour, à l'interprétation que vous aviez donnée, n'a pas estimé pouvoir mettre un terme définitif à ces affaires.

En effet, les firmes requérantes ont invoqué, devant lui, un moyen tiré de l'incompatibilité des règlements de la Com-

mission nos 459, 565 et 685/70, instituant le régime des importations de pommes de table et déterminant le mode de gestion des titres d'importation, avec les dispositions de l'article XI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Cet article, intitulé « Élimination générale des restrictions quantitatives » dispose, dans son paragraphe 1 : «Aucune partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante — à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante — de prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé ». Le paragraphe 2 de cet article énumère un certain nombre d'exceptions ou de dérogations à cette interdiction de principe des restrictions quantitatives.

Le tribunal d'appel économique, estimant à juste raison, pensons-nous, qu'il n'était pas compétent pour statuer sur la validité de règlements communautaires au regard d'une disposition d'un accord international en considération des pouvoirs conférés en ce domaine à la Communauté dans les relations avec les pays tiers, a décidé, le 5 mai 1972, de recourir, pour la seconde fois, à la procédure instituée par l'article 177, et vous soumet les questions suivantes :

1) La « validité » des actes pris par les institutions de la Communauté, dont il est question à l'article 177 du traité de la Communauté économique européenne, vise-t-elle également la validité de ces actes *au regard d'un droit international autre que le droit communautaire ?*

2) Dans l'affirmative, les règlements de la Commission nos 459, 565 et 686/70 sont-ils contraires à l'article XI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce ?

II — Position du problème

A la première de ces questions, la juridiction économique des Pays-Bas a, intentionnellement, donné une formulation aussi générale que possible en vous demandant de prendre parti sur l'alternative suivante :

— La validité d'actes émanant des organes communautaires ne peut-elle être appréciée qu'au regard des seules dispositions du traité de Rome ou encore de normes du droit communautaire dérivé, d'un niveau plus élevé dans la hiérarchie des actes juridiques que celles dont la validité est en cause ?

ou bien

— Cette appréciation de validité doit-elle être, le cas échéant, opérée par la Cour de justice européenne en fonction de règles extérieures au droit communautaire, tant originaire que dérivé, de règles qui relèveraient, pour reprendre la formule employée, d'un « droit international autre que le droit de la Communauté » ?

Si l'on devait faire abstraction du contexte procédural dans lequel elle est posée, la question ainsi exprimée en termes abstraits appelle une véritable consultation et il faudrait, pour y répondre, envisager de multiples hypothèses sans aucun doute très différentes les unes des autres. Mais, le cadre juridique dans lequel elle s'insère est nettement délimité ; il s'agit d'interpréter l'article 177 du traité. De ce seul fait, nous estimons que votre compétence ne peut être mise en doute.

Il est vrai que la mission dont vous investit le traité instituant la Communauté économique européenne, en son article 164, d'assurer « le respect du droit dans l'interprétation et l'application » de ce traité, ne saurait se limiter au seul contrôle de la stricte conformité des actes pris par les institutions communautaires avec les règles du traité dûment interprétées par votre Cour.

D'abord, parce qu'une telle interprétation exige, fréquemment, par elle-même,

que vous recouriez à des normes du droit international général, ou « classique », comme vous l'avez dit à propos de l'interprétation de l'article 88 du traité de la Communauté charbon-acier ;
Ensuite, parce que tant le traité constitutif lui-même, en certaines de ses dispositions, que le droit communautaire dérivé, se réfèrent souvent, expressément ou implicitement, à des dispositions de droit conventionnel externes et notamment, comme nous le verrons, au GATT, ou même en intègrent parfois le contenu ;
Enfin, parce que vous vous trouvez fréquemment aussi, à l'invitation des auteurs du traité ou de votre propre initiative, portés à faire application des « principes généraux du droit », non pas seulement des principes généraux communs aux droits nationaux des États membres, mais aussi de principes reçus par le droit international public.
D'un autre côté, la Communauté économique européenne, dotée de la personnalité internationale, dispose du pouvoir de conclure elle-même des traités avec des États tiers ou avec des organisations internationales (art. 228), qu'il s'agisse d'accords commerciaux (art. 113), d'accords de coopération ou d'accords d'association (art. 238). Elle entretient aussi des relations avec diverses organisations européennes et avec l'Organisation des Nations unies (art. 229, 230 et 231).
Non seulement, donc, n'êtes-vous pas limités à connaître du seul droit communautaire, non seulement êtes-vous conduits, en de multiples occasions, à recourir, dans votre œuvre d'interprétation, à des règles de droit international conventionnel ou général, mais il n'est pas niable que, la Communauté étant elle-même soumise au droit international, ayant l'obligation juridique de respecter les accords qui la lient, l'appréciation de la compatibilité des actes de ses institutions avec de tels accords relève de votre compétence, lorsque, du moins, vous en êtes saisis dans les conditions prévues par le traité.
Or, il ne fait pas de doute que, de même que vous avez constamment fait prévaloir la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux des États membres, vous ne pourriez que reconnaître la supériorité des engagements conventionnels de la Communauté sur les actes de ses organes.
Il ne serait pas concevable d'appliquer deux systèmes de raisonnement différents selon qu'il s'agit de relations des ordres juridiques à l'intérieur de la Communauté ou des relations du droit communautaire et du droit international externe.
Mais, Messieurs, encore faut-il opérer une distinction que commande, d'ailleurs, la mise en œuvre de l'article 177.
Sous un premier aspect, le conflit de normes peut s'élever dans les relations de la Communauté et d'un ou plusieurs États tiers, au sujet de la violation d'un accord liant la Communauté comme partie contractante. Dans un tel cas, nous ne voyons pas que le litige puisse être porté devant vous. En effet, la solution de conflits de cette nature relève des modes de règlement du droit international général, le plus souvent par la négociation, la conciliation ou l'arbitrage.
D'autre part, si, en vertu du traité, les institutions de la Communauté, les États membres et les personnes physiques et morales destinataires des décisions individuelles ont, dans des conditions de recevabilité déterminées par les articles 169 et 170 (action en manquement contre un État membre), 173 (contrôle de la légalité des actes du Conseil et de la Commission), 175 (recours contre l'abstention des institutions), 178 et 215 (actions en responsabilité), accès à votre prétoire, tel n'est pas le cas des États tiers ou des organisations internationales.
Il serait vain, en conséquence, de spéculer sur ce premier aspect du problème qui sort du cadre de votre compétence.
Sous un second aspect, en revanche, le problème de la compatibilité du droit communautaire avec les règles du droit international, soulevé à l'occasion d'une question préjudicielle, se présente en des termes tout différents.
Quelle est, en effet, la situation ?

La juridiction nationale d'un Etat membre, devant laquelle est porté un litige à l'occasion duquel se trouvent mises en cause, soit l'interprétation du traité lui-même, soit la validité ou l'interprétation d'actes pris, en vertu du traité, par les institutions, décide de surseoir à statuer. Elle en a, suivant la distinction opérée par l'article 177, la faculté ou l'obligation lorsqu'elle est une juridiction suprême dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours juridictionnel de droit interne.

Elle vous soumet une ou plusieurs questions préjudicielles. Il s'agit de questions dont la solution est nécessaire pour trancher le litige au principal.

Il faut encore, dans le système classique des questions préjudicielles, que le juge du fond soit incompétent « ratione materiae » pour connaître de cette question.

Dans le traité de Rome, la raison d'être du renvoi préjudiciel est de faire assurer l'unité d'interprétation du droit communautaire par la Cour de justice européenne, de manière que les règles en soient appliquées en fonction des mêmes critères dans tous les États membres, le juge du fond devant se conformer à l'interprétation de votre Cour.

Un tel système est d'une importance capitale dans le cas où, comme dans les présentes affaires, se trouve en question la validité de règlements communautaires qui, aux termes mêmes de l'article 189 du traité, 2e alinéa, sont « obligatoires » dans tous leurs éléments et sont « directement applicables » dans tout État membre.

Car, pour admettre que ces règlements pourraient n'être pas valides au regard de dispositions de droit conventionnel, international, extérieur à l'ordre juridique de la Communauté, encore faut-il que, dans le cadre de l'article 177, les requérants au principal, invoquant de telles dispositions, puissent en tirer eux-mêmes des droits. En d'autres termes, encore faut-il que ces dispositions aient un *effet direct* dans la Communauté.

Or, l'unité et, l'on peut dire, l'existence même du droit communautaire exigent que votre Cour seule puisse dire, avec force de vérité légale, si un accord liant la Communauté ou l'ensemble des États membres est, ou non, directement applicable sur le territoire de la Communauté, et, dans l'affirmative, si un acte émanant d'une institution communautaire est, ou non, conforme à cet accord externe.

La théorie de l'effet direct est d'ailleurs l'une des constantes de votre jurisprudence, jalonnée par les arrêts du 5 février 1963, affaire 26-62, Van Gend & Loos, du 15 juillet 1964, affaire 6-64, Costa contre ENEL, et du 16 juin 1966, affaire 57-65, Lütticke, comme de la pratique législative de la Communauté. Appliquée dans les rapports du droit communautaire et des droits nationaux, elle doit l'être aussi dans les relations du droit international et du droit communautaire.

Pour trancher la question de savoir si un acte international a un tel effet direct, il ne suffit pas d'envisager cet acte globalement, il faut que la recherche se situe au niveau des dispositions particulières dont la violation est invoquée, tant il est vrai que tout spécialement les traités internationaux peuvent contenir à la fois des dispositions directement applicables et d'autres qui ne le sont pas.

D'autre part, la reconnaissance de l'effet direct ne peut résulter d'une alternative. Toutes les dispositions d'un traité lient les États ou autres personnes juridiques du droit des gens, parties contractantes, et doivent, de ce fait, être respectées par elles, réserve étant faite des moyens d'assurer ce respect. Si donc le caractère obligatoire de toutes les dispositions d'un traité international n'est pas contestable, la question se pose de savoir si certaines des dispositions d'un traité peuvent avoir un effet direct dans l'ordre juridique ou de l'État ou, mutatis mutandis, de la Communauté.

C'est donc là un problème d'interprétation à la solution duquel doivent concourir les divers procédés de la technique juridique :

— analyse du texte,

— examen du contexte et du système général du traité,

— objectif de la disposition en cause, eu égard à la finalité globale de l'acte,
— enfin, conditions dans lesquelles les parties contractantes ont décidé de mettre le traité en application.

C'est à cet examen qu'il conviendra, dès lors, de nous livrer à propos de l'article XI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, après avoir exposé les rapports de cet accord général avec la Communauté économique européenne.

Retenons, pour l'instant, quant à la question de principe posée par le tribunal d'appel économique des Pays-Bas, que l'expression «validité », au sens de l'article 177 du traité de Rome, s'entend, non seulement de la validité des actes des institutions communautaires appréciée au regard du traité et du droit communautaire dérivé, mais aussi de la validité de ces actes appréciée au regard d'un droit international autre que le droit communautaire, à la double condition que la disposition de droit international invoquée lie la Communauté et qu'elle ait un effet direct dans son ordre juridique.

III — L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce lie-t-il la Communauté ? Les dispositions de l'article XI de cet accord sont-elles directement applicables dans la Communauté ?

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce a pour objectif, selon son préambule, « la réduction substantielle des tarifs douaniers et autres entraves aux échanges et . . . l'élimination des discriminations en matière de commerce international », ce qui inclut la disparition de toute restriction quantitative que prévoit, explicitement, l'article XI.

Conclu, à l'origine, par huit États, dont la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, ce traité a fait l'objet, le 30 octobre 1947, d'un protocole aux termes duquel les parties contractantes se sont engagées à appliquer, à titre provisoire, à partir du 1er janvier 1948 :

— les parties I et III de l'Accord général
— et la partie II de cet accord, dans laquelle se trouve l'article XI, mais, « dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur ».

L'Italie a adhéré au GATT, à compter du 30 mai 1950, en vertu du protocole d'Annecy du 10 octobre 1949. Quant à la république fédérale d'Allemagne, elle a adhéré, à compter du 1er octobre 1951, en vertu du protocole de Torquay du 21 avril de la même année.

Ainsi, avant l'entrée en vigueur du traité de Rome, les six États membres, dès l'origine, de la Communauté économique européenne, étaient-ils liés par le GATT, en vertu soit du protocole d'application provisoire, soit de protocoles d'accession.

Il convient donc de se demander quel sort a été fait aux engagements souscrits par eux dans le cadre de l'Accord général après la création de la Communauté.

La question est réglée par l'article 234, alinéa 1, du traité de Rome, aux termes duquel : « les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité entre un ou plusieurs États membres d'une part, et un ou plusieurs États tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité ».

Et c'est sur ce texte que les firmes, requérantes au principal, se sont fondées pour tenter de justifier le grief de non-validité fait aux règlements de la Commission. Cette disposition reconnaît très clairement le principe de fidélité aux engagements assumés à l'égard des États tiers. Mais, ce principe affirmé, il fallait tenir compte du fait que les liens particulièrement étroits, contractés dans le cadre de la Communauté européenne, n'ont de raison d'être que dans la mesure où ils permettent d'atteindre des objectifs de politique commune et de coopération, inconcevables dans le cadre de systèmes plus vastes ; à cette fin, il était nécessaire que les États membres puissent faire admettre, par les pays tiers avec lesquels ils étaient engagés dans des organisations

multilatérales, qu'ils devaient, sans pratiquer de discrimination à leur égard, s'accorder entre eux des avantages dont il n'était pas possible de faire bénéficier les tiers.

C'est pourquoi le deuxième alinéa de l'article 234 prévoit que, dans la mesure où les accords antérieurs ne sont pas compatibles avec le traité de Rome, les États membres doivent recourir à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées, entendons par là négocier et recourir, le cas échéant, aux procédés habituels de règlement des conflits du droit international ; ces États doivent se prêter, en cas de besoin, assistance mutuelle en vue de parvenir à cette fin, en adoptant, le cas échéant, une attitude commune.

Or, cette disposition est restée sans application en ce qui concerne le GATT, car non seulement, ni la Communauté, ni les États n'ont considéré cet accord comme incompatible avec le traité de Rome — auquel cas il eût fallu mettre en œuvre les moyens prévus par l'article 234, 2, mais, au contraire, la Communauté s'est considérée comme étant elle-même liée par l'Accord général. D'une part, un certain nombre de dispositions du traité de Rome, et plus encore du droit communautaire dérivé, s'inscrivent dans la ligne même des prescriptions du GATT et, s'il est vrai que les références expresses aux conventions multilatérales dans le traité sont rares, les renvois implicites, et plus encore les emprunts, ne manquent pas, par exemple dans les articles 18, 29, 110 et 111 du traité.

De même, les autorités communautaires, soucieuses de la compatibilité de leur action avec les règles du GATT à l'égard des pays tiers, motivent-elles fréquemment leurs décisions en visant directement les dispositions de l'Accord général. Donnons comme exemple les règlements du Conseil nos 46/64 du 30 avril 1964, 65/65 du 13 mai 1965, dans le secteur des fruits et légumes, précisément, et les règlements mêmes de la Commission qui sont en cause dans les présentes affaires. Des références analogues se trouvent dans le droit communautaire relatif à d'autres organisations de marché ; il en est ainsi du règlement n° 14/64 du Conseil pour la viande bovine, du règlement n° 136/66 pour les matières grasses et du règlement n° 160/66 pour les produits transformés.

Il se trouve, d'autre part, que les droits reconnus aux États membres et les obligations assumées par eux dans le cadre du GATT relèvent pour l'essentiel, au moins depuis la fin de la période de transition, des compétences communautaires, qu'il s'agisse du tarif douanier commun ou des décisions ayant pour objet de régler les échanges commerciaux avec les États tiers, dans les secteurs faisant l'objet d'une organisation commune de marché.

La Communauté est donc, en vérité, liée par les dispositions de l'Accord général, bien qu'elle ne soit pas partie contractante au sens formel du terme, et cela est si vrai que, dès 1960, elle a participé aux premières négociations multilatérales menées dans le cadre du GATT, dont l'un des objets consistait à substituer aux concessions tarifaires des États membres des concessions communautaires. Conformément à l'article XXIV de l'Accord général, les protocoles signés à Genève en 1962 et 1963 ont été adoptés, tant par le Conseil de la Communauté que par les États membres.

De même, la Communauté a pris part aux négociations commerciales connues sous le nom de Kennedy round, de 1964 à 1967, les accords en résultant ayant été conclus par décision du Conseil le 28 novembre 1967.

Enfin, elle a également participé aux autres discussions, concertations et négociations multilatérales, dans lesquelles sa politique commerciale se trouvait concernée.

Si, se comportant en fait comme membre de l'organisation du GATT et acceptée comme tel par les autres parties contractantes, la Communauté est liée par l'Accord général, comme elle l'est par les accords qu'elle conclut elle-même conformément à l'article 228 du traité, l'argumentation fondée par les sociétés, requérantes au principal, sur l'alinéa 1 de

l'article 234 n'est pas pertinente ; elle est sans portée pour la solution de la question d'appréciation de validité qui vous est posée.

C'est d'autre part en examinant le système de rédaction du GATT, le mode de règlement des éventuels conflits entre parties contractantes, enfin les conditions dans lesquelles l'Accord a été mis en application qu'il y a lieu de rechercher si l'article XI est directement applicable dans l'ordre juridique communautaire.

Le terrain est, à notre connaissance, vierge, du moins quant à votre jurisprudence. Vous avez, par l'arrêt rendu le 27 février 1962, dans l'affaire 10-61, Commission contre République italienne, Recueil 1962, page 22, décidé que le traité de la Communauté économique européenne prime, dans les matières qu'il règle, les conventions conclues antérieurement en ce qui concerne les rapports *entre États membres,* y compris même les conventions intervenues dans le cadre du GATT. Mais, cette décision, relative à un recours en manquement dirigé contre la République italienne, n'est d'aucune utilité pour la solution de la question qui vous est aujourd'hui posée, puisqu'elle a trait, non aux *obligations* nées des stipulations du GATT pour les organes communautaires, mais aux *droits* que l'Italie prétendait tirer de cet accord dans les relations entre États membres de la Communauté.

Il n'est pas possible non plus de tirer argument de l'arrêt du 15 décembre 1971, par lequel vous avez, sur la demande du même tribunal d'appel économique des Pays-Bas et à propos des mêmes litiges au principal, déclaré que, « dans les échanges avec les pays tiers, l'application des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent fait partie des moyens de la politique commerciale commune au titre, tant de l'article 113 du traité que des dispositions relatives à la politique agricole commune, et notamment de l'article 40, paragraphe 3, qui prévoit l'institution de mécanismes communs de stabilisation à l'importation et à l'exportation ». Il s'agissait alors d'apprécier la conformité au traité de Rome des décisions prises en 1970 pour l'importation des pommes de table, et il ne suffirait pas d'affirmer que ce traité est, tant du point de vue qualitatif qu'en raison de la chronologie, supérieur au GATT pour régler le problème.

Il faut donc bien examiner si l'article XI du GATT a un effet direct, dans l'ordre communautaire, avec le sens et les conséquences que votre Cour attache à cette expression.

Or, Messieurs, il existe de sérieuses raisons pour penser qu'il n'en est rien. On ne peut certes attacher, à cet égard, une importance décisive à certaines décisions rendues par des juridictions nationales. Les unes, allemandes, ont jugé que, dans les relations de l'article III du GATT et de l'ordre juridique *interne,* cette disposition, relative au traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures, n'est pas immédiatement applicable, ajoutant que les stipulations de l'Accord général ne sont pas, dans leur ensemble, de nature à créer des droits en faveur des particuliers (Bundesfinanzhof, 29 avril 1969, VII 81/65/BZBI 1969, p. 1007 ; Finanzgericht de Brême, 20 juin 1969, II 1214/67 ZfZ 1971, p. 51 ; Finanzgericht de Hambourg, 29 octobre 1969, IV 356/66 H, Entscheidungen des Finanzgerichts 1970, p. 145).

Une solution, en apparence différente, a été retenue par la Cour de cassation italienne, toujours à propos de l'article III du GATT (Cour de cassation, 6 juillet 1968, n° 2293 ; Cour de cassation, 8 juin 1972, n° 1773). Mais ces arrêts, qui procèdent de la conception dualiste des rapports entre droit international et droit étatique, ne trouvent leur raison de décider que dans le fait que la loi interne italienne, prise pour l'exécution du GATT, a explicitement intégré les règles de l'Accord général dans le droit national. Dans ce système, une loi postérieure, contraire à l'article III de cet accord, priverait les particuliers de toute possibilité d'en faire assurer le respect par l'État. Il ne s'agit donc pas d'un « effet direct » au sens de votre jurisprudence.

Mais, abstraction faite de ces jugements ou arrêts nationaux, nous estimons, en

premier lieu, que, par l'Accord général, les États ne se sont engagés qu'à adopter un comportement déterminé en matière de politique commerciale, qu'ils n'ont pas entendu établir des règles directement applicables que les tribunaux nationaux seraient tenus de sauvegarder, même en présence d'une loi interne contraire ; en second lieu, que les procédures prévues par le GATT en vue de résoudre les conflits qui s'élèvent au sujet de son application excluent, elles aussi, la notion d'effet direct ; qu'enfin les conditions même dans lesquelles les dispositions contenues dans la partie II de l'Accord, parmi lesquelles l'article XI, ont été mises en application, confirment cette opinion.

A — Dans le système du GATT, des règles générales sont édictées, dans une formulation souvent péremptoire et précise, qu'il s'agisse du traitement général de la nation la plus favorisée (article I, paragraphe 1), du traitement national en matière d'impositions ou de réglementations intérieures (article III), des droits anti-dumping et des droits compensateurs (article VI), ou de l'élimination des restrictions quantitatives (article XI). Mais ces règles sont assorties de telles exceptions, prévues par le texte lui-même, et de tant de dérogations susceptibles d'être consenties avec l'accord des parties contractantes qu'en définitive le système de l'Accord est caractérisé par une très grande souplesse d'application, par l'existence d'une marge d'application très large en vue d'adapter les principes aux faits. Ces règles n'ont rien d'inconditionnel.

Ainsi, par exception à la clause de la nation la plus favorisée, le paragraphe 2 de l'article I prend-il en considération quatre catégories de régimes préférentiels, qui existaient lors de la conclusion de l'Accord général, notamment ceux qui concernaient, à l'époque, le Commonwealth britannique et l'Union française. Quant aux dérogations apportées à cette clause, sur l'autorisation des parties contractantes, obtenue après négociations, elles visent, notamment, les « intégrations régionales ». La Communauté européenne du charbon et de l'acier a d'ailleurs bénéficié ainsi d'une dérogation expresse, au titre de l'article XXV du GATT.

Ainsi également, l'article XXIV prévoit-il, pour les unions douanières et les zones de libre-échange, un régime très largement dérogatoire.

De même, l'interdiction des restrictions quantitatives souffre-t-elle, en vertu du paragraphe 2 de l'article XI, des exceptions qui reposent sur trois idées :

— la protection des économies en voie de développement,
— la protection de l'équilibre de la balance des paiements,
— enfin, la protection de l'agriculture.

Cette dernière clause autorise les parties contractantes à appliquer, sans autorisation préalable, des restrictions quantitatives à l'importation en vue d'exercer une action stabilisatrice sur leurs marchés nationaux, dans le cadre de mesures tendant à décongestionner le marché d'un produit agricole menacé d'engorgement. Cette faculté est soumise à certaines conditions précises : limitation de son application dans le temps ; nécessité de respecter, entre importation et production nationale, une certaine proportion, telle que celle qu'on pourrait s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions, notamment par référence aux importations réalisées au cours d'une période de référence.

Mais, la pratique a singulièrement élargi le champ d'application de cette dérogation. Nombreux sont les États qui en sollicitèrent et en obtinrent le bénéfice ; l'organisation du GATT fut même conduite à faire usage, dans ce domaine, de l'article XXV de l'Accord en raison de l'importance des régimes dérogatoires que certains de ses membres avaient résolu de mettre en œuvre. Ainsi, les États-Unis obtinrent, en 1955, une dispense qui couvrait la majeure partie de leur politique agricole. L'article XXV ouvre en effet aux parties contractantes la possibilité de se voir relevées de certaines de leurs obligations conventionnel-

les, en raison de circonstances dites exceptionnelles, différentes de celles que prévoient les autres dispositions de l'Accord général. Il s'agit là d'une « soupape de sûreté » très large et d'application très souple, dont le mécanisme est déclenché à la demande d'un État, par décision majoritaire des parties contractantes.

B — Le mode de règlement des conflits qui s'élèvent entre membres de l'organisation du GATT est également révélateur. Selon l'article XXIII, si une partie contractante estime qu'un avantage résultant pour elle de l'Accord est compromis ou annulé, ou que la réalisation des objectifs du GATT est, elle-même, compromise du fait qu'une autre partie contractante appliquerait des mesures contraires aux dispositions du traité, elle ne peut, dans un premier temps, que faire des représentations et adresser des propositions que l'autre partie « examinera avec compréhension ». Si aucun règlement satisfaisant n'intervient dans un délai raisonnable, la question peut alors être portée devant les membres du GATT qui, après enquête et consultation, peuvent, s'ils considèrent les circonstances suffisamment graves, autoriser la ou les parties contractantes lésées à suspendre leurs obligations à l'égard du responsable. Enfin, « ultima ratio », ce dernier pourra notifier au secrétariat de l'organisation son intention de se dégager des obligations de l'Accord général en le dénonçant.

C — Enfin, n'ayant jamais été ratifié par les Parlements nationaux, sauf par celui de Haïti, l'Accord général est applicable aux États en vertu d'un protocole d'application provisoire, qui a cependant fait l'objet d'une « loi d'approbation » en République fédérale et d'une « loi d'exécution » en Italie. Les parties contractantes sont tenues d'appliquer les parties I et III de l'Accord. A cet égard, elles n'ont pas la faculté d'émettre des réserves ; en revanche, elles ne sont liées par la partie II, y compris l'article XI, que « dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur ». En cas de conflit, cette législation interne prévaut donc sur les clauses de la partie II. Il ne s'agit certes que de la législation existante à la date de l'entrée en vigueur de l'Accord général, mais un tel système ne correspond nullement aux critères de l'effet direct.

L'ensemble de ces considérations permet de conclure que les dispositions de l'Accord général, dont les mécanismes reposent sur le consensus des parties contractantes, ne concernent pas les particuliers en tant que tels.

Tout spécialement, l'article XI est assorti d'exceptions et de dérogations dont la pratique a révélé qu'elles laissaient aux États et, « mutatis mutandis », à la Communauté une liberté d'appréciation telle qu'elle exclut que les particuliers puissent prétendre tirer du principe posé par cet article des droits subjectifs de nature à être utilement invoqués devant une juridiction.

Dès lors, Messieurs, nous ne pensons pas que la « validité » des règlements communautaires, au sens de l'article 177 du traité de Rome, puisse être mise en cause au regard de l'article XI de l'Accord général. Le problème de la compatibilité de ces règlements avec les dispositions de l'article XI n'aurait pu, le cas échéant, être soulevé que dans les relations entre l'organisation du GATT d'une part, la Communauté économique européenne et les États membres d'autre part, et conformément aux mécanismes de négociation et de règlement prévus par l'Accord général.

D'ailleurs, ne peut-on penser que, si l'article XI du GATT était directement applicable dans l'ordre juridique communautaire, le gouvernement néerlandais aurait pu demander à votre Cour, en vertu de l'article 173 du traité de Rome, d'annuler les règlements litigieux, à condition qu'il estimât que ces textes communautaires étaient contraires à l'Accord général et, dès lors, aux obligations conventionnelles de la Communauté comme des Pays-Bas ?

Nous concluons à ce que vous disiez pour droit :

1) Qu'au sens de l'article 177 du traité de la Communauté économique européenne, la validité des actes pris par les institutions communautaires peut être appréciée au regard d'une règle de droit international, autre que le droit communautaire, à la double condition que cette règle lie la Communauté et soit directement applicable dans son ordre juridique ;

2) Que les dispositions de l'article XI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce n'étant pas directement applicables dans l'ordre juridique communautaire, la validité des règlements n^{os} 459, 565 et 686/70 de la Commission ne peut être mise en cause au regard de ces dispositions.