ARRÊT DE LA COUR
DU 3 FÉVRIER 1977 [1]

# Procureur de la République de Besançon contre les Sieurs Bouhelier et autres (demande de décision préjudicielle, formée par le tribunal correctionnel de Besançon)

«Montres à ancre»

**Affaire 53-76**

Sommaire

*Restrictions quantitatives à l'exportation — Mesures d'effet équivalent — Notions — Licence d'exportation — Exigence — Interdiction*
*(Traité CEE, art. 34)*

Les termes «restrictions quantitatives à l'exportation et mesures d'effet équivalent» figurant à l'article 34 du traité CEE doivent être entendus en ce sens qu'ils s'appliquent à la réglementation d'un État membre exigeant pour la seule exportation de certaines marchandises une licence ou un certificat de conformité qui se substitue à elle et qui peut être refusé quand la qualité n'est pas conforme à certaines normes édictées par l'organisme auteur du certificat, même si celui-ci ne donne pas lieu à la perception d'une taxe.

Dans l'affaire 53-76

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

PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE DE BESANÇON

et

SIEURS BOUHELIER ET AUTRES, domiciliés dans le département du Doubs,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la notion de restrictions quantitatives à l'exportation et mesures d'effet équivalent figurant à l'article 34 du traité CEE,

1 — Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. M. Donner et P. Pescatore, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

## En fait

Attendu que le jugement de renvoi et les observations écrites, présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour CEE, peuvent être résumés comme suit:

### I — Faits et procédure

1. Il existe en France une réglementation relative au contrôle de la qualité de certaines montres destinées à l'exportation.

La loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 a fixé le statut juridique des centres techniques industriels — en remplacement de celui issu d'une loi du 17 novembre 1943 provisoirement validée — ayant pour objet de promouvoir le progrès des techniques, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans l'industrie. Cette loi a prévu dans son article 1 que «dans toute branche d'activité où l'intérêt le commande ... il peut être créé par arrêté des ministres des finances, de l'économie nationale, de l'industrie et du commerce, des établissements d'utilité publique dits «centres techniques industriels» »; l'article 8 de cette même loi prévoit que les ressources de ces centres techniques comprennent notamment des cotisations obligatoirement versées par les entreprises exerçant leur activité dans la branche intéressée.

Dans le cadre de cette loi, a été transformé, par arrêté interministériel du 22 avril 1949, le centre technique de l'industrie horlogère, en centre technique industriel — Cetehor — établissement d'utilité publique au bénéfice duquel a été instituée par décret du 21 septembre 1966 une taxe parafiscale calculée sur le prix des ébauches et celui des montres et mouvements, que ces pièces fabriquées soient destinées ou non à l'exportation.

Il entre notamment dans la mission de cet établissement d'utilité publique de garantir la qualité des produits exportés de l'industrie horlogère; à ce titre, il exerce, par prélèvement d'échantillons sur les lots présentés à l'exportation, le contrôle des montres et mouvements à ancre empierrés de fabrication française, afin de vérifier s'ils sont conformes à certaines normes de qualité. A l'occasion de ces contrôles, dont la durée n'excède normalement pas 48 heures, il n'est perçu de manière générale aucun droit, ni taxe

lorsque les lots répondent auxdites normes de qualité; ce n'est que dans le cas où des lots doivent être soumis à une deuxième épreuve — lorsqu'un premier contrôle a révélé des défauts de fabrication suffisamment graves — que les frais supplémentaires sont facturés aux exportateurs. Dans l'hypothèse où le contrôle révèle que les normes ont été respectées, le certificat de conformité délivré par le Cetehor peut remplacer la licence d'exportation exigée — à défaut dudit certificat — en vertu de deux avis aux exportateurs publiés respectivement au Journal officiel de la République française des 30 octobre 1962 et 24 novembre 1964.

2. C'est précisément dans le cas où des certificats Cetehor ont ainsi remplacé la licence d'exportation qu'est né le litige à l'occasion duquel le tribunal correctionnel de Besançon a saisi la Cour de justice d'une question préjudicielle.

Devant cette juridiction, le ministère public a poursuivi les Sieurs Bouhelier Claude, Girardet Charles et Zimmermann Rémy du chef de faux et usage de faux et inffactions douanières, et Thiery Bernard d'infractions douanières. Les trois premiers prévenus sont accusés d'avoir falsifié des certificats Cetehor, par l'adjonction au chiffre y figurant primitivement, d'un zéro ou d'un autre chiffre, et d'avoir ensuite exporté, hors de la zone franc, sous le couvert des certificats de conformité ainsi falsifiés, une importante quantité de montres et mouvements de montres à échappement à ancre non contrôlés ou même ne correspondant pas aux caractéristiques mentionnées dans le certificat correspondant.

3. Les prévenus ont reconnu les faits. Mais ils contestent que ceux-ci soient constitutifs de délits. Ils ont, devant le tribunal correctionnel de Besançon, demandé leur relaxe, invoquant les articles 34 et 36 du traité CEE ainsi que l'interprétation restrictive donnée à l'exception, contenue dans ce dernier texte, par la Cour de justice dans les affaires jointes 51 à 54-71 (International Fruit Company); selon les Sieurs Bouhelier et autres, il y aurait, dans l'exigence du certificat Cetehor pour les seules montres destinées à l'exportation, restriction quantitative interdite aux termes de ces articles tels qu'interprétés par la Cour. L'administration générale des Douanes, partie civile, n'en a pas moins demandé l'application des textes réglementant l'exportation des montres du type en cause. En présence de ces thèses contradictoires, par décision du 19 mai 1976, le tribunal correctionnel de Besançon a sursis à statuer et posé à la Cour de justice une question préjudicielle sous la forme suivante:

«Le tribunal constate qu'il y a lieu avant toute décision tant sur l'action publique que sur l'action civile à saisir à titre préjudiciel la Cour de justice des Communautés européennes aux fins de dire si les mots «restrictions quantitatives à l'exportation et mesures d'effet équivalent figurant à l'article 34 du traité CEE doivent être entendus en ce sens qu'ils s'appliquent également à la réglementation légale d'un État membre qui exige pour l'exportation de certaines marchandises une licence ou un certificat de conformité qui se substitue à elle, ledit certificat ne donnant pas lieu à la perception d'une taxe et pouvant être refusé quand la qualité n'est pas conforme à certaines normes édictées par l'organisme auteur du certificat se substituant à la licence.»

Le tribunal a ordonné l'expédition du jugement au greffier de la Cour. La décision de renvoi est parvenue au greffe et a été enregistrée le 28 juin 1976.

Usant de la faculté offerte par l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice, trois prévenus au principal (c'est-à-dire les Sieurs Bouhelier, Girardet et Zimmermann), la Commission des Communautés européennes et le gouvernement de la République française ont déposé des observations écrites.

4. La Cour, sur rapport du juge rapporteur et l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour

1. Les *Sieurs Bouhelier et autres, prévenus au principal,* proposent à la Cour de dire pour droit que les dispositions du code général des impôts français faisant obligation de présenter une licence pour l'exportation des montres à ancre sont contraires aux dispositions du traité de Rome.

L'exportation de montres à dispositif d'échappement à ancre ne rentrerait dans aucune des catégories d'exception prévues à l'article 36 CEE. L'article 34 serait dès lors directement applicable et on ne pourrait admettre, en vertu de l'arrêt 51 à 54-71 du 15 décembre 1971 (International Fruit Company; Recueil 1971, p. 1107), l'application d'une législation nationale qui maintiendrait «l'exigence, même purement formelle, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé similaire». Or, tel serait le cas de la disposition française exigeant la présentation d'une licence ou éventuellement du document Cetehor.

2. La *Commission* rappelle les faits et la procédure et souligne que, parallèlement au déroulement de celle-ci, ses services instruisent actuellement un dossier en vue d'engager, le cas échéant, à l'encontre de la République française, une procédure de constatation de manquement à propos des dispositions relatives aux exportations de montres et de mouvements de montres à échappement à ancre. La Commission expose le contenu et la portée de la réglementation française dont l'application est mise en cause; elle insiste sur la comparabilité du système de licences et de certificats Cetehor dont le but est une garantie de qualité de l'industrie horlogère française. Elle souligne qu'il ne lui paraît pas contesté que les dispositions litigieuses ne s'appliquent qu'aux marchandises destinées à l'exportation, quelle que soit leur origine et quelle que soit leur destination, et que l'objectif de la réglementation applicable aux exportations de montres et de mouvements de montres est d'assurer la promotion de la production horlogère fançaise sur les marchés extérieurs par une garantie de qualité.

En droit, la Commission fait valoir que toute réglementation nationale qui subordonne l'exportation, à destination des autres États membres, à la nécessité de produire aux services de douane, soit une licence, soit un certificat de conformité, constitue une entrave, directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, aux échanges à l'intérieur de la Communauté. La Commission cite une nombreuse jurisprudence, et, en particulier, l'arrêt International Fruit Company du 15 décembre 1971 (51 à 54-71; Recueil 1971, p. 1107), qui condamne toute législation nationale maintenant l'exigence même formelle d'un procédé similaire à une licence; l'arrêt Commission/République fédérale d'Allemagne du 20 février 1975 (affaire 12-74, Recueil 1975, p. 181) préciserait qu'il suffit qu'une disposition soit susceptible d'être une entrave pour être considérée comme un obstacle à la libre circulation des produits. L'argument avancé, en l'espèce, par les douanes françaises et selon lequel l'application de la réglementation litigieuse aurait contribué à accroître les exportations de montres françaises en raison de l'amélioration de qualité qu'elle a permis de promouvoir, ne permettrait pas de remettre en cause le fait que cette réglementation constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation. D'ailleurs, la portée de cet argument serait hypothétique, étant donné les complications et délais inhérents à la délivrance des certificats de conformité.

La Commission se pose ensuite la question de savoir si l'exigence d'une licence ou d'un certificat de conformité ne rentre pas dans l'exercice de la souveraineté retenue des États membres. Elle souligne que, de ce point de vue, on ne peut dissocier les deux éléments du choix: l'obligation de se munir d'une licence ou de se

faire octroyer un certificat Cetehor. En effet, l'exigence de l'un ou de l'autre de ces documents permet, par un contrôle de qualité, d'accroître le renom de la production nationale. Mais, selon la Commission, cette exigence est incompatible avec le droit communautaire.

En effet, il y aurait discrimination entre les produits destinés à l'exportation et au marché intérieur et la réputation de qualité ne viserait donc pas toutes les marchandises produites dans l'État membre concerné;

— un simple label de garantie sollicité facultativement permettrait de caractériser certains produits de qualité sans nuire à la libre circulation de l'ensemble des produits comparables;
— cependant, la possibilité de fixer de nouvelles normes de qualité porterait en germe la possibilité de détourner les courants commerciaux de certaines catégories de produits vers d'autres voies, ce qui serait éventuellement dommageable pour la libre circulation et pour les conditions de concurrence (voir au sujet du danger de qualifications arbitraires, l'arrêt 12-74 Commission/République fédérale d'Allemagne, Recueil 1975, p. 181);
— même si l'on devait admettre qu'en dehors des raisons invoquées à l'article 36, on puisse motiver certaines normes par un souci de protection des consommateurs étrangers (voir directive 70/50 CEE du 22 décembre 1969; JO 1970, L 13, p. 29), un État membre ne serait en droit d'appliquer de telles normes qu'au profit de ses propres consommateurs; cela exclurait d'autant plus des normes de qualité imposées aux seules exportations vers les autres États membres.

Sur la base des développements ci-dessus résumés, la Commission suggère de donner à la réponse à la question posée par le tribunal correctionnel de Besançon la formulation suivante:

«En dehors des exceptions prévues par le droit communautaire lui-même, les dispositions de l'article 34 du traité font obstacle à l'application dans les rapports intracommunautaires, d'une législation nationale qui maintiendrait l'exigence, même purement formelle, de licences d'exportation ou de tout autre procédé similaire.

Le fait pour un État membre de subordonner à la délivrance d'un certificat de conformité à certaines normes de qualité les exportations à destination des autres États membres de marchandises déterminées produites sur son territoire, sans que les marchandises considérées fassent l'objet de la même exigence pour pouvoir être commercialisées dans l'État membre de production, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation interdite par l'article 34 du traité.

Est également à qualifier de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation, la réglementation d'un État membre qui subordonnerait à la présentation d'un semblable certificat de conformité, l'exportation vers les autres États membres, de certaines marchandises non produites sur son territoire.»

3. Le *gouvernement de la République française,* après avoir résumé les faits et retracé le cadre dans lequel a été adoptée la réglementation relative au contrôle de la qualité de certaines montres destinées à l'exportation, examine la compatibilité de cette réglementation avec le traité de Rome. Il rappelle la jurisprudence de la Cour, les thèses qui ont été défendues devant celle-ci par la Commission et l'avocat général Roemer dans l'affaire International Fruit et en tire que les restrictions quantitatives sont:

— «les mesures nationales excluant, de façon directe, totalement ou partiellement l'importation ou l'exportation d'un produit sur la base du nombre ou de la quantité»;
— «toutes mesures nationales qui excluent l'importation (ou l'exportation) d'un produit de façon directe, totale-

ment ou partiellement sur la base non pas de caractéristiques techniques ... mais exclusivement en raison du nombre ou de la quantité des produits en cause»;

alors que les mesures d'effet équivalent auraient indirectement le même effet par le fait que les «importations ou les exportations seraient rendues plus onéreuses par rapport à l'écoulement de la production nationale»; l'effet à prendre en considération pourrait n'être que «potentiel»; par ailleurs, le critère dominant serait la «comparabilité des effets», quelles que soient l'appellation ou la technique du procédé.

Sur la base de ces définitions, le gouvernement français examine la législation et la réglementation françaises relatives au contrôle de la qualité des montres et mouvements à ancre empierrés destinés à l'exportation, et en conclut qu'il n'y a pas correspondance entre les critères ainsi relevés et les dispositions litigieuses:

— il ne s'agirait que d'un contrôle de qualité et non de quantité, portant exclusivement sur la production nationale;
— il serait évident que l'intention n'a jamais été de freiner les exportations;
— la fraude sur le nombre ne serait prise en considération que parce qu'elle fausse la pertinence du contrôle de qualité;
— la profession horlogère française reconnaîtrait dans le contrôle de qualité une garantie et une image de marque utiles sur les marchés étrangers, ce qui serait justifié par les statistiques de vente produites par le gouvernement intervenant;
— le contrôle de qualité ne rendrait pas les exportations plus onéreuses, les dépenses du Cetehor destinées à couvrir les activités de contrôle et de recherche étant financées par un prélèvement sur le chiffre d'affaires global des entreprises et grevant donc les prix de revient des montres quelle que soit leur destination; les montres exportées ne supporteraient que le prix d'un second contrôle éventuel dans le cas — très rare — où la qualité serait manifestement insuffisante;
— le délai de deux jours exigé par le contrôle ne dépasserait pas la mesure nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi.

En terminant, le gouvernement français insiste sur le caractère technique de mesures permettant de garantir aux clients étrangers la qualité des articles proposés; la progression annuelle récente des exportations de montres (30 % en valeur et 20 % en quantité) apporterait la preuve que les mesures incriminées ont stimulé les exportations.

Attendu qu'à l'audience du 7 décembre 1976 les prévenus au principal représentés par Me Tisserand du barreau de Belfort et la Commission des Communautés européennes représentée par ses agents MM. J. Amphoux et S. Ziegler ont été entendus en leurs observations orales;

que les prévenus au principal ont insisté en particulier sur certains aspects de la situation de fait tels que le financement du Cetehor et la composition de son conseil d'administration;

que la Commission a développé l'argumentation présentée dans son mémoire écrit et combattu l'argument avancé devant le tribunal correctionnel et relatif à l'absence soi-disant constatée, d'effet restrictif du système litigieux, évoquant la possibilité d'une croissance encore plus grande des exportations françaises si elle n'avait pas été en réalité freinée par l'existence dudit système;

que la Commission a insisté sur le fait qu'une garantie de qualité pourrait produire des effets bénéfiques en étant simplement facultative;

que les parties ont répondu à deux questions de l'avocat général en précisant, d'une part, que les certificats Cetehor étaient préférés aux licences par les ex-

portateurs en raison de la lenteur de la seconde alternative, d'autre part, que l'exigence d'un certificat ou d'une licence valait pour toute exportation de montres, qu'il s'agisse de montres totalement ou partiellement fabriquées en France ou simplement en libre pratique dans ce pays;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 19 janvier 1977;

## En droit

1 Attendu que par jugement, en date du 19 mai 1976, enregistré au greffe de la Cour le 28 juin 1976, le tribunal correctionnel de Besançon a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question relative à l'interprétation de l'article 34 du traité;

2 attendu qu'une loi française n° 48-1228 du 22 juillet 1948 a fixé le statut juridique des centres techniques industriels ayant pour objet notamment la garantie de la qualité dans l'industrie;

3 qu'un arrêté ministériel du 22 avril 1949 pris en application de cette loi a créé le centre technique industriel — établissement d'utilité publique — appelé Cetehor;

4 que parmi ses missions, le Cetehor est chargé de contrôler la qualité des montres et mouvements de montres à échappement à ancre destinés à l'exportation;

5 que deux avis aux exportateurs du ministère des finances et des affaires économiques des 30 octobre 1962 et 24 novembre 1964 exigent une licence pour l'exportation de ces montres et mouvements de montres à l'exception des articles accompagnés d'un certificat de conformité délivré par Cetehor, certificat remplaçant alors la licence d'exportation;

6 attendu qu'il ressort du jugement de renvoi que les prévenus ont falsifié des attestations de contrôle délivrées par Cetehor et exporté, sous couvert de ces documents falsifiés, des montres à échappement à ancre dans d'autres États membres;

7 que pour expliquer ces falsifications, ces prévenus ont fait plaider que la rapidité des échanges commerciaux ne pouvait s'accommoder des délais inhérents à l'établissement de ces certificats;

8 attendu que c'est au regard de cette situation de fait et de droit que le tribunal correctionnel a posé la question suivante:

«Les mots restrictions quantitatives à l'exportation et mesures d'effet équivalent figurant à l'article 34 du traité CEE doivent-ils être entendus en ce sens qu'ils s'appliquent également à la réglementation légale d'un État membre qui exige pour l'exportation de certaines marchandises une licence ou un certificat de conformité qui se substitue à elle, ledit certificat ne donnant pas lieu à la perception d'une taxe et pouvant être refusé quand la qualité n'est pas conforme à certaines normes édictées par l'organisme auteur du certificat se substituant à la licence?»

9 attendu que la question posée vise en premier lieu à savoir si l'exigence d'une licence à l'exportation d'un produit fabriqué dans un État membre vers un autre État membre constitue une restriction quantitative ou une mesure d'effet équivalent;

10 attendu que l'article 34 édicte que «les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres»;

11 qu'il résulte du caractère général du principe affirmé par cette disposition ainsi que de l'interprétation qui a déjà été donnée à celle-ci, qu'une législation nationale ne peut maintenir dans les rapports intracommunautaires l'exigence de licences d'exportation, même comme éléments de contrôle de qualité;

12 attendu que la seconde partie de la question est relative au point de savoir si un contrôle de qualité par un État membre assorti de l'interdiction d'exporter les produits qui ne répondent pas aux normes de qualité prévues par la réglementation nationale peut être qualifié de restriction quantitative à l'exportation ou de mesure d'effet équivalent;

13 attendu qu'aussi souhaitable que soit une politique de qualité de la part d'un État membre, celle-ci ne peut être développée dans l'espace communautaire que par des moyens conformes aux principes fondamentaux du traité;

14 qu'une réglementation du genre de celle de l'espèce ne peut être tenue pour compatible avec ces impératifs;

15 qu'en effet, les normes de qualité obligatoirement exigées ne s'appliquant qu'aux produits destinés à l'exportation et ne s'imposant pas aux produits commercialisés à l'intérieur de l'État membre, il en résulte une discrimination arbitraire entre ces produits, constitutive d'une entrave aux échanges intracommunautaires régis par l'article 34 du traité;

16 qu'en dehors des exceptions prévues par le droit communautaire, le traité fait ainsi obstacle à l'application, dans les rapports intracommunautaires, d'une législation nationale qui maintiendrait l'exigence des licences d'exportation ou de tout autre procédé similaire obligatoire pour la seule exportation, tel que des certificats de conformité, mesure d'effet équivalant aux restrictions quantitatives, en tant qu'ils sont susceptibles d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire;

17 que de telles mesures sont interdites indépendamment de toute considération du but en vue duquel elles ont été instituées;

18 attendu qu'il y a donc lieu de répondre à la question posée que les termes «restrictions quantitatives à l'exportation et mesures d'effet équivalent» figurant à l'article 34 du traité CEE doivent être entendus en ce sens qu'ils s'appliquent à la réglementation d'un État membre exigeant pour la seule exportation de certaines marchandises une licence ou un certificat de conformité qui se substitue à elle et qui peut être refusé quand la qualité n'est pas conforme à certaines normes édictées par l'organisme auteur du certificat, même si celui-ci ne donne pas lieu à la perception d'une taxe;

Quant aux dépens

19 Attendu que les frais exposés par le gouvernement de la République française et la Commission des Communautés européennes qui ont soumis des observations à la Cour ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

20 que la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le tribunal correctionnel de Besançon, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal correctionnel de Besançon, par jugement en date du 19 mai 1976, dit pour droit:

**Les termes «restrictions quantitatives à l'exportation et mesures d'effet équivalent» figurant à l'article 34 du traité CEE doivent être entendus en ce sens qu'ils s'appliquent à la réglementation d'un État membre exigeant pour la seule exportation de certaines marchandises une licence ou un certificat de conformité qui se substitue à elle et qui peut être refusé quand la qualité n'est pas conforme à certaines normes édictées par l'organisme auteur du certificat, même si celui-ci ne donne pas lieu à la perception d'une taxe.**

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 3 février 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 19 JANVIER 1977 [1]

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. Dans la présente affaire vous êtes appelés à répondre à une question préjudicielle d'interprétation de la notion de «mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'exportation», interdites par l'article 34, paragraphe 1, du traité CEE.

1 – Traduit de l'italien.