CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 9 MARS 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente affaire présente une telle ressemblance avec l'affaire 72-70 *Bock/Commission* (Recueil 1971, (2), p. 897) que nous avons été, un moment, tenté de vous dire simplement que vous devriez suivre ici ce précédent.

Toutefois, nous ne pensons pas qu'il nous soit réellement possible de le faire, ne serait-ce que parce que les arguments avancés par les parties dans la présente affaire diffèrent substantiellement de ceux qui ont été invoqués dans l'affaire *Bock*. Cela est dû pour partie à ce qu'entre les dates des événements qui concernaient cette affaire et les dates des faits qui intéressent celle dont nous nous occupons aujourd'hui, la Commission, par une décision du 12 mai 1971 (71/202/CEE), qui a été amendée par sa décision du 9 mars 1973 (73/55/CEE), a introduit un système formel d'autorisations pour les importations de marchandises originaires de pays tiers et provenant d'un État membre, où elles se trouvent en libre pratique, dans un État membre où leur importation est assujettie à des restrictions.

L'arrière-plan, Messieurs, vous est familier.

L'article 111 du traité demandait aux États membres de procéder à la coordination de leurs relations commerciales avec les pays tiers, de façon qu'à l'expiration de la période de transition soient réunies les conditions nécessaires à la mise en œuvre d'une politique commune en matière de commerce extérieur. Néanmoins, depuis l'expiration de cette période, il a subsisté certains secteurs dans lesquels la politique commerciale des États membres a été différente. En particulier, il existait des produits dont l'importation dans certains États membres, en provenance de pays tiers, n'était soumise à aucune restriction, mais dont l'importation dans un ou plusieurs autres États membres était interdite ou soumise à des contingentements ou des accords d'autolimitation. Dans cette situation, la politique commerciale de ce ou de ces derniers États membres peut se trouver entravée à moins qu'il(s) ne soi(en)t autorisé(s) à interdire ce que l'article 115 du traité appelle des «détournements de trafic», c'est-à-dire des importations de ces produits en provenance d'un pays tiers par un État membre où ces importations ne sont pas soumises à restrictions. Pour éviter cette entrave, l'article 115 habilite la Commission, entre autres, «à autoriser les États membres à prendre les mesures de protection nécessaires» qui ont inévitablement pour effet de déroger aux dispositions du traité interdisant les restrictions au commerce entre États membres.

L'article 1, (1), de la décision de la Commission du 12 mai 1971 a autorisé ou (et nous le disons parce que la requérante met en cause la validité de cette décision) visait à autoriser les États membres

«à subordonner l'importation de produits originaires de pays tiers, et mis en libre pratique dans un autre État membre, à l'octroi d'un titre d'importation, lorsque:
— l'importation dans l'État membre intéressé des mêmes produits en provenance directe du pays tiers concerné est, en conformité avec le traité, soumise à des restrictions quantitatives ou à une auto-limitation appliquée par le pays tiers concerné en vertu d'un accord commercial avec l'État membre intéressé, et que

1 — Traduit de l'anglais.

— des détournements de trafic sont à craindre en raison des disparités entre ces mesures et les mesures de politique commerciale appliquées dans les autres États membres» (JO n° L 121 du 3. 6. 1971).

L'article 1, paragraphe 3, dispose:

«La délivrance du titre d'importation doit intervenir dans les meilleurs délais et au plus tard dans les huits jours ouvrables après l'introduction de la demande par l'intéressé».

L'article 2 (tel qu'il a été remplacé par l'article 1 de la décision du 9 mars 1973), dans la mesure où il revêt ici de l'importance, déclare:

«1. Lorsqu'un État membre constate qu'une importation envisagée est de nature à provoquer des détournements de trafic susceptibles d'empêcher l'exécution d'une mesure de politique commerciale prise en conformité avec le traité, il peut surseoir à la délivrance du titre d'importation demandé, à condition de saisir la Commission, dans le délai prévu a l'article 1, paragraphe 3, d'une demande tendant à l'application de l'article 115, alinéa 1, du traité.
Il en informe sans délai le demandeur du titre d'importation.
2. .....
3. L'État membre intéressé décide de la délivrance du titre d'importation dès la notification de la décision de la Commission concernant l'application de l'article 115, alinéa 1, du traité, et au plus tard dans les douze jours ouvrables après l'introduction de la demande du titre d'importation» (JO n° L 80 du 28. 3. 1973).

Les faits de cette affaire sont les suivants.

Durant l'année 1974, et la première partie de l'année 1975, la politique de la république fédérale d'Allemagne a été de restreindre l'importation de conserves de haricots verts provenant de la république populaire de Chine. Ni les documents soumis à la Cour, ni les déclarations faites à l'audience n'indiquent la ou les raisons de cette politique. Il se peut qu'elle ait eu pour but de protéger les producteurs allemands de haricots ou l'industrie allemande de la conserve, ou simplement de renforcer la position du gouvernement fédéral dans des négociations commerciales avec la Chine. En réalité, elle peut avoir eu d'autres raisons. Nous l'ignorons.

En tout cas, durant la même période, il n'existait pas de restrictions à l'importation de conserves de haricots chinois en Belgique et aux Pays-Bas.

Une décision de la Commission du 14 janvier 1974 (74/54/CEE), adoptée en application de l'article 115 du traité, a autorisé la République fédérale «à exclure du traitement communautaire» les préparations et conserves de haricots verts, «originaires de la république populaire de Chine et mises en libre pratique dans les autres États membres, pour lesquelles la date de dépôt des demandes de titres d'importation était postérieure au 2 janvier 1974». Selon l'article 2 de cette décision, sa validité est limitée:

«a la mise en application d'un règlement du Conseil relatif à l'unification des régimes à l'importation dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes et au plus tard au 30 juin 1974» (JO n° L 33 du 6. 2. 1974).

L'emploi de cette formule s'explique par le fait que, comme le précisait un considérant de la décision, le Conseil était alors saisi d'une proposition de la Commission en vue d'un règlement relatif à l'unification des régimes d'importation.

Une décision ultérieure de la Commission du 7 août 1974 (74/427/CEE) dont le préambule et le dispositif étaient, sauf en ce qui concerne les dates mentionnées, identiques à ceux de la décision du 14 janvier 1974, a donné la même autorisation à la République fédérale pour la période allant du 25 juillet au 31 décembre 1974.

Le 2 janvier 1975, la requérante, une société allemande, propriétaire de grands magasins en République fédérale, dont les activités incluent l'importation d'aliments en conserve destinés à être vendus dans ces magasins, a demandé au «Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft» (Office fédéral de l'alimentation et des forêts) l'autorisation d'importer 5 000 caisses de haricots verts originaires de Chine qui étaient en libre pratique aux Pays-Bas. Le poids de ces caisses était environ de 90 tonnes et leur valeur de 86 982,70 DM.

Le même jour, l'Office fédéral de l'alimentation et des forêts a reçu d'un autre négociant une demande d'autorisation d'importer en Allemagne des haricots similaires, d'une valeur de 39 803 DM, qui étaient aussi en libre pratique aux Pays-Bas. Le 7 janvier 1975, il a encore reçu une demande d'autorisation d'importer des haricots, d'une valeur de 36 349 DM, qui étaient en libre pratique en Belgique. Dans le cas de ces deux demandes, nous ignorons le poids des marchandises.

Le 14 janvier 1975, le gouvernement fédéral a envoyé un télex à la Commission (annexe I au mémoire en défense) demandant l'autorisation, en application de l'article 115 du traité, d'exclure du traitement communautaire les préparations et conserves de haricots verts originaires de la république populaire de Chine et en libre pratique dans d'autres États membres, dans la mesure où les demandes corrélatives de titres d'importation étaient postérieures au 1er janvier 1975 (à notre avis, il s'agit manifestement en l'occurrence d'une erreur de plume, la date mentionnée étant en fait le 1er janvier 1974). Le télex se référait expressément aux trois demandes de titre d'importation que l'Office fédéral de l'alimentation et des forêts avait reçues, et déclarait qu'il fallait s'attendre à d'autres demandes. Il affirmait aussi que la politique de la République fédérale était de ne pas permettre l'importation de ces haricots, excepté pour certaines foires, et que le fait d'admettre les demandes proposées tournerait cette politique dont l'objectif était de réduire les importations en République fédérale. Finalement, le télex demandait que l'autorisation, au titre de l'article 115, ne se limite pas au rejet des demandes qui avaient été reçues, mais soit donnée pour une période allant jusqu'au 31 mars 1975.

Le 20 janvier 1975, la Commission a adopté une décision (75/71/CEE) exactement dans les mêmes termes, elle aussi, à l'exception des dates, que celles du 14 janvier 1974 et du 7 août 1974. Cette décision faisait droit à la demande de la République fédérale dans la mesure où elle s'appliquait à des demandes de titres d'importation présentées après le 1er janvier 1975 et avant le 31 mars 1975. Comme les précédentes, elle était adressée à la république fédérale d'Allemagne.

En substance, dans cette affaire, la requérante demande l'annulation de cette décision, sur la base de laquelle l'Office fédéral de l'alimentation et des forêts a rejeté, le même jour (20 janvier 1975), la demande de la requérante.

Avant d'aborder les principaux arguments des parties, nous estimons opportun de mentionner brièvement deux points mineurs.

Tout d'abord, tenant compte de l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Bock* la Commission reconnaît que ce recours est recevable. Nous estimons qu'elle a raison.

En second lieu, parmi les affirmations émises au nom de la requérante dans sa demande, il en était une selon laquelle, en admettant que la décision de la Commission du 12 mai 1971 soit valide, le délai de huit jours ouvrables prescrit par l'article 1, paragraphe 3, de cette décision n'avait pas été respecté. Toutefois, dans sa défense, la Commission a démontré, en se référant au règlement du Conseil (CEE—Euratom) n° 1182/71 du 3 juin 1971 «portant détermination des règles applicables aux délais, aux dates et aux termes», que le délai avait été observé.

Dans sa réplique, la requérante s'est abstenue, à bon droit, selon nous, d'insister sur ce point.

Au premier plan de son argumentation, elle place l'affirmation selon laquelle, dans le secteur du commerce des produits agricoles, les compétences exercées par la Commission en vertu de l'article 115 prenaient fin à l'expiration de la période de transition, de sorte que la Commission n'avait pas le pouvoir d'adopter la décision du 20 janvier 1975.

La requérante n'est pas allée jusqu'à alléguer que l'article 115 avait entièrement cessé d'avoir effet à l'expiration de la période de transition. A notre avis, une telle allégation aurait été insoutenable, au moins pour trois raisons.

En premier lieu, elle aurait été incompatible avec le texte de l'article 115 lui-même, dont le second paragraphe, qui autorise les États membres à prendre des mesures de protection, a été expressément limité à la période de transition, mais dont le paragraphe 1, celui dont il s'agit ici, ne comporte pas une telle limite.

En second lieu, elle aurait été contraire au sens commun. Il n'est pas douteux que le traité a exigé des États membres qu'ils créent, à l'expiration de la période de transition, une situation dans laquelle ils pourraient adopter une politique commerciale commune, mais les auteurs du traité étaient des hommes pratiques et, à notre avis, il ne serait pas réaliste de penser qu'ils comptaient qu'à la fin de cette période, tous les États membres traiteraient de la même manière les importations de chaque sorte de produit en provenance de chaque pays tiers. Après tout, la création de cette situation doit inclure, pour le moins, la renégociation d'un grand nombre d'accords et d'arrangements commerciaux avec de nombreux pays tiers, dont aucun n'était lié par les délais contenus dans le traité. En réalité, il faut observer que l'article 111 du traité, paragraphe 5, exige seulement que les États membres «se fixent comme objectif d'uniformiser entre eux leurs listes de libéralisation à l'égard de pays tiers ou de groupe de pays tiers à un niveau aussi élevé que possible». Nous ne considérons pas non plus comme négligeable le point soulevé par la Commission, selon lequel le résultat inévitable, en pratique, de la cessation prématurée des pouvoirs conférés par l'article 115 serait, dans chaque cas, d'aligner l'ensemble de la Communauté sur la politique de l'État membre le plus libéral, et en conséquence, d'affaiblir la position de la Communauté dans les négociations avec les pays tiers.

Enfin, cette allégation aurait été incompatible avec votre arrêt dans l'affaire *Bock* où vous avez implicitement reconnu que le paragraphe 1 de l'article 115 continuait d'être applicable après l'expiration de la période de transition. Mais cette critique s'applique aussi à l'argument beaucoup plus limité actuellement formulé au nom de la requérante.

Il se fonde sur la proposition irréprochable qu'il n'y a pas de raison de continuer à appliquer l'article 115 dans un secteur commercial où une politique commune a été adoptée. La requérante reconnaît, comme elle est obligée de le faire, qu'en janvier 1975, aucune politique commune n'avait encore été adoptée pour les importations de conserves de haricots en provenance de Chine. Mais, dit-elle, une telle politique aurait dû avoir été adoptée. C'est pourquoi, selon son argument, tel que nous le comprenons, il n'était plus possible à la Commission d'exercer à l'égard de ces importations les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 115.

A l'appui de son allégation, selon laquelle une politique commune pour ces importations aurait dû être adoptée en janvier 1975, la requérante se réfère, en premier lieu, à l'article 40, paragraphe 1, du traité, qui prévoit que:

«Les États membres développent graduellement pendant la période de transition, et établissent, au plus tard à la fin de

cette période, la politique agricole commune».

Elle invoque aussi le règlement du Conseil (CEE) n° 865/68 du 28 juin 1968, dont l'article 7 dispose que:

«Les dispositions nécessaires en matière de coordination et d'unification des régimes d'importation appliqués par chacun des États membres à l'égard des pays tiers seront arrêtées par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission ... avant le 1er janvier 1969. Ces mesures seront appliquées au plus tard le 1er juillet 1969».

En fait, cette limite n'a pas été atteinte. Les dispositions prévues n'ont été adoptées que le 22 juillet 1975, qui est la date du règlement du Conseil (CEE) n° 1927/75, relatif «au régime des échanges avec les pays tiers dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes». Nous pensons que celui-ci est le règlement dont la proposition de la Commission au Conseil a fait l'objet d'une référence dans les décisions de la Commission du 14 janvier 1974, du 2 août 1974 et du 20 janvier 1975.

Depuis que ce règlement est devenu applicable, le problème particulier qui fait l'objet de la présente affaire ne peut plus se poser, et c'est pourquoi (si nous pouvons ouvrir ici une parenthèse), la requérante a présenté à la Cour, le 1er octobre 1975, une demande qui, quoique mal conçue au point de vue de la procédure, était compréhensible, et dont la teneur était que ce recours n'aboutisse pas à un arrêt, la Cour exerçant le pouvoir discrétionnaire que l'article 69, paragraphe 5, du règlement de procédure lui confère en matière de dépens. Cette demande ayant été rejetée et aucun accord relatif aux dépens n'étant intervenu entre les parties, l'affaire a été inscrite en vue de l'audience, et elle doit maintenant aboutir à un arrêt. Toutefois, cela ne signifie pas que votre décision dans l'affaire n'aura pratiquement d'importance qu'en ce qui concerne les dépens. Certaines des questions de droit auxquelles elle donne lieu sont d'une importance considérable et permanente et la Commission, du moins, a clairement manifesté son désir de les voir trancher.

A l'appui de son argument, la requérante se réfère en outre à votre arrêt dans l'affaire 48-74, *Charmasson/ministère de l'économie et des finances* (Recueil 1974, volume XX, p. 1383) et également à deux décisions du Conseil, l'une du 19 décembre 1972, (72/455/CEE) «déterminant certaines mesures transitoires pour l'uniformisation progressive des régimes d'importation des États membres à l'égard des pays tiers»; et l'autre, du 2 décembre 1974 (74/652/CEE), «arrêtant les régimes d'importation applicables dans les États membres à l'égard des pays à commerce d'État pour des produits soumis à des restrictions quantitatives».

Nous reconnaissons que cet argument de la requérante nous a impressionnés, eu égard notamment aux termes de l'article 115, qui n'autorise des mesures de politique commerciale prises par un État membre pour se protéger que si elles ont été prises «en conformité avec le traité».

Mais finalement, nous sommes parvenus à la conclusion que l'argument contraire de la Commission devrait prévaloir.

A partir du moment où, compte tenu de son texte et des réalités du commerce international, il est admis que l'article 111 ne pouvait pas être interprété en ce sens, qu'à l'expiration de la période de transition, tous les États membres appliqueraient le même traitement aux importations de tous les produits provenant de tous les pays tiers, et que le paragraphe 1 de l'article 115 devait donc rester applicable par la suite dans les secteurs où une uniformité complète n'était pas encore atteinte, il n'y a, à notre avis, aucune raison de faire à cet égard une distinction entre les produits agricoles et d'autres produits.

Comme le remarque la Commission, en vertu de l'article 38, paragraphe 2, du

traité, «les règles prévues pour l'établissement du marché commun», qui incluent l'article 115, «sont applicables aux produits agricoles, sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus». La seule disposition dont on a suggéré qu'elle «contient une disposition contraire» est l'article 40, paragraphe 1. Mais, à l'analyse, elle nous paraît être une disposition générale, parallèle, en un sens, à l'article 111, qui n'est pas incompatible avec le maintien de l'application de l'article 115 dans des secteurs particuliers après l'expiration de la période de transition.

Nous ne pensons pas non plus que cette thèse soit incompatible avec votre arrêt dans l'affaire *Charmasson*. A notre avis, il faut songer que les événements qui ont donné lieu à cette affaire se sont produits pendant la période de transition et que la question dont la Cour avait alors à connaître (dans la mesure où elle présente ici de l'importance) était de savoir dans quelle mesure l'existence dans un État membre, pendant cette période, d'une organisation nationale de marché pour un produit particulier rendait impossible l'application dans cet État de l'article 33 du traité, lequel prévoit l'abolition progressive, durant ladite période, des contingents d'importation entre États membres. En traitant de cette question, vous avez fait allusion à ce que devait être la situation après l'expiration de la période de transition. Ce que vous avez dit à ce propos ne peut pas, à notre avis, être interprété comme signifiant davantage que ceci: à savoir qu'un État membre ne serait pas alors en droit de compter sur l'absence de facto d'une organisation commune de marché pour l'autoriser à maintenir des restrictions quantitatives sur les importations en provenance d'autres États membres en vertu de sa propre organisation de marché. Cette question ne nous paraît pas se poser ici. Personne ne pense qu'après l'expiration de la période de transition, la République fédérale avait quelque raison de maintenir unilatéralement des restrictions quantitatives sur l'importation de conserves de haricots en provenance d'autres États membres. L'article 30 du traité suffisait et suffit à lui dénier ce droit. En réalité, c'est pour cette raison que la République fédérale a invoqué les pouvoirs de la Commission au titre de l'article 115. De même, rien, à notre avis, dans l'arrêt *Charmasson,* n'empêcherait la République française d'invoquer ces pouvoirs pour des importations indirectes de bananes en provenance de pays tiers, si les circonstances s'y prêtaient.

Nous ne pensons pas que les dispositions du règlement n° 865/68 ou celles des décisions du Conseil du 19 décembre 1972 et du 2 décembre 1974 renforcent réellement l'argumentation de la requérante. Elles montrent que le Conseil s'est efforcé d'arriver à l'uniformité entre les États membres, mais qu'il n'y est pas encore parvenu tout à fait. Dans la mesure où le secteur qui revêt ici de l'importance se trouve concerné, cette uniformité n'a été atteinte en fait que lorsque le règlement n° 1927/75 est devenu applicable. A notre avis, c'est à ce moment-là uniquement et pas avant que l'article 115 a cessé de s'appliquer dans ce secteur.

Venons-en aux autres arguments de la requérante qui admettent que, en janvier 1975, les pouvoirs de la Commission au titre de l'article 115 continuaient de s'appliquer dans ce secteur.

Vous vous souvenez, Messieurs, que dans l'affaire *Bock,* vous avez jugé que les dispositions de l'article 115, du fait qu'elles constituent une dérogation aux principes fondamentaux du marché commun, sont d'interprétation et d'application strictes, et que la Commission était allée au-delà de ce que ces dispositions autorisaient, en permettant à la République fédérale d'interdire l'importation de 120 tonnes au total de conserves de champignons originaires de Chine, alors que le total des importations allemandes de conserves de champignons s'était élevé, l'année précédente, à 46 122 tonnes. Vous avez estimé que ces importations étaient d'une importance négligeable par rapport à l'efficacité

de la mesure de politique commerciale allemande en question et que leur interdiction ne pouvait pas être «nécessaire», selon la signification de ce terme à l'article 115.

La requérante s'est emparée de ce raisonnement et prétend qu'il s'applique aussi en l'espèce. Dans sa demande, elle souligne qu'elle avait demandé à être autorisée à importer 90 tonnes, alors que l'importation totale de conserves de haricots en Allemagne avait été de 108 000 tonnes en 1973 et qu'il était impossible qu'elle ait été inférieure en 1974. Ayant eu connaissance par le mémoire en défense des deux autres demandes de titres d'importation auxquels nous nous sommes référés, et ignorant les tonnages qu'elles concernaient, la requérante, dans la réplique, conclut subsidiairement que les trois demandes considérées ensemble se rapportaient à des importations se montant à une valeur d'environ 163 000 DM, alors que le total des importations allemandes de conserves de haricots au cours des onze premiers mois de 1974 s'était élevé à environ 63 000 000 de DM.

A notre avis, cette manière d'aborder la question est trop simple.

En premier lieu, nous pensons que votre décision dans l'arrêt *Bock* doit, dans une certaine mesure, avoir été influencée par le fait que le demandeur avait été injustement traité. Assurément, M. l'avocat général Dutheillet de Lamothe a largement fondé son raisonnement sur l'élément de «rétroactivité» contenu dans la décision en question de la Commission. Bien que vous ne vous soyez pas référés à la «rétroactivité» en tant que telle, vous avez mentionné que la décision avait été prise à une époque où le principe de libre circulation était appliqué sans restriction aux marchandises concernées. Dans la présente affaire, comme l'indique la Commission, tous les négociants ont été équitablement avertis de la procédure qui serait appliquée, par l'adoption des décisions de la Commission du 12 mai 1971 et du 9 mars 1973 (quoi que l'on puisse penser de leur validité).

En second lieu, nous ne pensons pas qu'il soit possible de juger si l'interdiction d'importations particulières est «nécessaire» pour empêcher qu'une politique déterminée soit entravée, à moins que l'on sache avec précision ce qu'est cette politique et quelles en sont les raisons. Si, par exemple, un État décide, pour une raison suffisante, qu'à partir d'une certaine date d'une année particulière, toutes les importations d'un certain produit, en provenance d'un certain pays étranger, seront absolument interdites, sauf pour un but déterminé, toute importation dudit produit dans cet État provenant de ce pays, et pour un autre motif, tourne cette politique. D'ailleurs, faire en pareil cas une exception en faveur des premiers quelques négociants qui ne demandent à importer que de faibles quantités est déloyal à l'égard d'autres négociants.

Les deux parties étaient naturellement conscientes de ces points.

La requérante a prétendu que le fait pour le gouvernement fédéral de restreindre l'importation de conserves de haricots était en réalité incompatible avec sa politique avouée. Elle s'est référée en particulier à un accord commercial et financier conclu entre la République fédérale et la Chine, le 5 juillet 1973, et à une réponse donnée par le secrétaire d'État parlementaire au ministère fédéral de l'économie, le 9 décembre 1974, à une question concernant le commerce entre la République fédérale et la Chine. Dans cette réponse, le secrétaire parlementaire notait un accroissement constant de ce commerce depuis 1973 et il exprimait l'espoir qu'il serait encore stimulé à la suite de foires qui devaient avoir lieu à Cologne en juin 1975 et à Pékin en septembre 1975.

Pour sa part, la Commission a soutenu que le gouvernement fédéral pratiquait, dans la période couvrant janvier 1975, une politique stricte d'interdiction des importations de conserves de haricots provenant de la Chine, sauf pour certaines foires, bien qu'il ait de temps en temps

relâché cette politique en ouvrant des contingents. En résumé, la position de la Commission — et ceci a été confirmé de façon frappante par les réponses que son agent a données à l'audience à des questions qui lui ont été posées par l'un d'entre vous et par nous-mêmes — était, qu'une fois qu'il avait été établi que telle était la politique du gouvernement fédéral et qu'elle était «conforme au traité», c'est-à-dire, comme nous l'avons compris, qu'aucune politique commune n'avait encore été adoptée dans le secteur commercial en question, le gouvernement fédéral était virtuellement en droit, en vertu de l'article 115, d'être autorisé à prendre les mesures qu'il proposait pour la sauvegarde de cette politique. La Commission disposait d'un très faible pouvoir d'appréciation en la matière et, en particulier, elle n'était pas habilitée à examiner les raisons de cette politique.

Avec tout le respect dû à la Commission, cela ne me semble pas être du tout la bonne manière d'aborder la question.

Naturellement, avant d'exercer ses pouvoirs au titre de l'article 115, la Commission doit être convaincue qu'aucune politique commune n'a encore été adoptée dans le secteur commercial en question. Mais, à notre avis, sa conviction doit aller bien au-delà. Elle doit être sûre de comprendre complètement la politique de l'État membre intéressé et ses raisons, car, sans cette connaissance, elle ne peut pas juger si les mesures proposées sont «nécessaires» pour la protection de cette politique, ni si, comme l'exige le paragraphe 3 de l'article 115, elles sont celles qui «apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun». Après avoir acquis une certitude sur ces points, la Commission doit exercer son pouvoir discrétionnaire, en se souvenant que, comme vous l'avez remarqué dans l'affaire *Bock*, tout exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 115 inclut une dérogation aux principes fondamentaux du marché commun, de sorte qu'ils doivent être exercés avec modération.

Il est évident que tel n'est pas ce que la Commission a fait en l'espèce. Elle a, en effet, abandonné son pouvoir discrétionnaire et a permis au gouvernement fédéral de décider quelles importations de conserves de haricots en provenance de Chine devaient être admises en Allemagne. La preuve produite par la Commission elle-même (annexe II au mémoire en défense) montre qu'au cours des onze premiers mois de 1974, le gouvernement fédéral a autorisé des importations de conserves de haricots originaires de Chine pour une valeur totale de 184 000 DM. Personne ne pense que toute cette quantité était destinée à des foires. D'ailleurs, les parties sont d'accord sur le fait qu'en mars 1975, le gouvernement fédéral a ouvert un contingent pour ces importations, parmi lesquelles, soit dit en passant, les 90 tonnes, pour lesquelles la requérante a fait une demande le 2 janvier, étaient finalement autorisées. Selon la requérante, ce contingent portait sur 440 000 DM, selon la Commission, sur 370 000 DM. Il semble que la différence entre ces chiffres reflète une divergence dans la présentation, le chiffre de la requérante incluant et celui de la Commission excluant un contingent pour les foires.

A notre avis, cela suffit pour trancher cette affaire en faveur de la requérante.

Mais il y a, selon nous, un autre moyen qui peut permettre à la requérante d'aboutir, c'est que la décision de la Commission du 20 janvier 1975 a été insuffisamment motivée et, partant, ne remplit pas la condition exigée par l'article 190 du traité.

Nous avons déjà mentionné le fait que son préambule est rédigé dans les mêmes termes (à l'exception des dates) que ceux des décisions du 14 janvier 1974 et du 7 août 1974. En effet, en dépit d'une idée avancée au nom de la Commission et selon laquelle la République fédérale avait adopté, en janvier 1975, une attitude plus restrictive qu'auparavant à l'égard des

importations de conserves de haricots originaires de Chine, le préambule ne dit nulle part quelle était la politique que les mesures autorisées par la décision étaient destinées à protéger. La requérante soutient que, cela au moins, le préambule d'une décision prise en application de l'article 115 devrait le déclarer. Nous en convenons. Il est digne de remarque que le 17 avril 1975 (après que la requête dans cette affaire ait été introduite), la Commission ait encore adopté une autre décision, en application de l'article 115, autorisant la République fédérale à ne pas appliquer le traitement communautaire aux importations de préparations ou de conserves de haricots verts originaires de Chine et mis en libre pratique dans les autres États membres (annexe à la réplique) pendant la période allant du 31 mars au 30 septembre 1975. A la différence des précédentes, cette décision déclarait dans son préambule (quoique d'une manière vraisemblablement inexacte) quelle était la politique du gouvernement fédéral qu'elle était appelée à protéger.

Toutefois, nous pensons quant à nous qu'il faut aller plus loin que la requérante et dire que le préambule d'une telle décision doit aussi indiquer les raisons de l'adoption par l'État membre intéressé de la politique en question et pourquoi les mesures autorisées par la décision sont nécessaires pour protéger cette politique. Autrement, ni les personnes que la décision concerne directement et individuellement (selon la signification de l'article 173 du traité), ni la Cour ne peuvent dire quelles sont les considérations qui servent de fondement à la décision. En fait, cette lacune a été pour nous la cause de beaucoup de difficultés dans cette affaire.

En se fondant sur votre arrêt dans l'affaire 13-72, *Pays-Bas/Commission* (Recueil 1973, p. 27), la Commission a prétendu que sa décision du 20 janvier 1975 était suffisamment motivée parce qu'elle n'était adressée qu'à la République fédérale, à la demande de laquelle elle avait été adoptée, et qu'il n'était pas nécessaire de répéter à son endroit le contenu de sa demande. A notre avis, cet argument oublie le fait que, eu égard à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Bock*, les personnes qui se trouvent dans la situation de la requérante en l'espèce doivent être traitées comme si la décision leur avait été adressée, et sont donc en droit d'en connaître les motifs. Il oublie aussi que la Cour peut, à la demande de ces personnes, être appelée à examiner une telle décision. De plus, les documents qui ont abouti aux décisions attaquées dans l'affaire *Pays-Bas/Commission*, contenaient une profusion d'éléments matériels en comparaison desquels les renseignements donnés dans la requête du gouvernement fédéral dans la présente affaire étaient tout à fait insuffisants.

Nous concluons donc:

a) à l'annulation de la décision de la Commission du 20 janvier 1975; et

b) à ce que la Commission soit condamnée aux dépens.