Conclusions de l'avocat général

M. MAURICE LAGRANGE

29 novembre 1961

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Ce litige entre la Commission de la Communauté économique européenne et le gouvernement de la République italienne ne nous paraît pas soulever de questions très difficiles; il mérite néanmoins d'être examiné avec une spéciale attention, du fait qu'il s'agit du premier litige dont la Cour de justice a à connaître au sujet du traité de Rome et qu'il met en jeu une procédure particulièrement importante pour l'application du traité, celle qui a trait à la constatation des manquements des États membres à leurs obligations. Vous savez que, contrairement au traité C.E.C.A., qui confie à l'exécutif, c'est-à-dire à la Haute Autorité, le pouvoir de constater le manquement d'un État, sauf recours ultérieur à la Cour, c'est cette dernière qui, dans le traité de Rome, a seule la responsabilité de la décision de constatation, qu'elle prononce elle-même à la requête soit de la Commission, soit d'un autre État membre. Si l'on ajoute que l'exécution du traité de Rome, c'est-à-dire la mise en application progressive de toutes les mesures nécessaires pour réaliser les objets de la Communauté, dépend pour la plus large part du comportement des États membres, on aura reconnu le rôle éminent attribué à la Cour qui est juge de la conformité au traité de ce comportement.

Le manquement reproché au gouvernement italien dans le présent litige concerne l'article 31 du traité relatif à l'élimination des restrictions quantitatives entre les États membres. Chacun sait que le marché commun est bien plus qu'une union douanière, mais il est *d'abord* une union douanière; donc l'établissement du marché commun devait comporter, parmi ses premières réalisations, la suppression des droits de douane entre les États membres, ainsi que l'institution d'un tarif douanier extérieur commun, et, d'autre part, l'élimination des restrictions quantitatives entre les États membres, ce qu'on appelle couramment les contingentements.

Bien entendu, pour que ce programme puisse s'accomplir normalement, la première condition est de n'admettre en aucun

cas l'*aggravation* de la situation existante à la date d'entrée en vigueur du traité : c'est ce qu'on appelle le *standstill*. Tel est l'objet de l'article 12 en ce qui concerne les droits de douane (« les États membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent, et d'augmenter ceux qu'ils appliquent dans leurs relations commerciales mutuelles ») et de l'article 31 en ce qui concerne les restrictions quantitatives :

> « les États membres s'abstiennent d'introduire entre eux de nouvelles restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent ».

Cependant, ainsi que le rappelle la Commission dans sa requête, les auteurs du traité ont entendu tenir compte du niveau de libération des produits atteint par chacun des États membres dans le cadre de l'O.E.C.E. Aussi l'article 31, dans son second alinéa, ne déclare applicable l'obligation de standstill, c'est-à-dire l'interdiction de créer de nouvelles restrictions quantitatives,

> « qu'au niveau de libération *réalisé* en application des décisions du Conseil de l'O.E.C.E. en date du 14 janvier 1955. Les États membres »,

ajoute le texte,

> « notifient à la Commission, au plus tard six mois après l'entrée en vigueur du présent traité, leur liste des produits libérés en application de ces décisions. *Les listes ainsi notifiées sont consolidées entre les États membres* ».

C'est donc, en droit, cette notification qui, pour chaque produit porté sur la liste ainsi notifiée, entraîne de plein droit l'interdiction pour l'État en cause d'établir à partir de cette date toute nouvelle restriction quantitative.

C'est par une lettre en date du 17 décembre 1958 que le gouvernement italien a notifié à la Commission la liste des produits libérés en application des décisions de l'O.E.C.E. Parmi ces produits figurent les suivants :

— porcs, autres que de boucherie,

— lard,

— viandes salées, séchées, fumées, cuites ou simplement préparées d'une autre manière,

— saindoux de toute consistance, y compris l'huile de saindoux.

Cependant, un arrêté interministériel du 18 juin 1960 déclarait suspendre *jusqu'au 31 août 1960* les importations de toutes provenances (donc y compris en provenance des autres États membres) des produits suivants :

— porcs sur pied,

— viandes et abats de porc, frais, congelés ou réfrigérés,

— lard et graisse de porc non pressée ni fondue, frais, réfrigérés, congelés, salés ou en saumure, séchés ou fumés,

— viandes et abats de porc comestibles, salés ou en saumure, séchés ou fumés,

— saindoux et autres graisses de porc, pressées ou fondues.

Bien que cette liste ne corresponde pas mot pour mot à la liste notifiée le 17 décembre 1958, il est clair que les produits qui y sont définis étaient bien des produits consolidés et pour lesquels, en conséquence, une interdiction d'importation ne pouvait être édictée. Le gouvernement italien, en portant l'arrêté interministériel à la connaissance de la Commission (lettre du 20 juin 1960), déclarait qu'il s'agissait d'une mesure de caractère absolument provisoire, décidée à la suite d'une crise survenue dans le marché des porcs, et destinée à permettre à d'autres mesures prises en vue d'assainir le marché de produire leurs effets.

Un rectificatif publié à la *Gazzetta Ufficiale* du 26 juillet prorogea au 30 septembre le délai de la suspension des importations. Un arrêté interministériel du 28 juillet étendit la suspension aux jambons cuits. Enfin, un arrêté interministériel du 28 septembre, publié le 30 septembre, prorogea la suspension jusqu'au 31 décembre 1960.

La Commission, qui avait laissé passer sans réagir la première mesure de suspension et sa prorogation pour un mois, décida alors de mettre en mouvement la procédure prévue à l'article 169 du traité, dont nous rappelons les termes :

« Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. »

C'est par lettre du 21 octobre 1960, adressée au ministre des affaires étrangères de la République italienne, que la Commission mit le gouvernement italien « en mesure de présenter ses observations » dans un délai d'un mois. Aucune réponse officielle n'ayant été reçue dans ce délai, la Commission émit alors, le 21 décembre 1960, un « avis motivé » relevant l'infraction à l'article 31 qu'elle estimait avoir été commise du fait des mesures de suspension prises par le gouvernement italien et priant ce gouvernement d'y mettre fin dans un nouveau délai d'un mois.

Loin de donner satisfaction aux demandes de la Commission, le gouvernement italien prenait dès le 23 décembre 1960 un nouvel arrêté interministériel, publié le 31 décembre, prorogeant la suspension des importations des produits en cause jusqu'au 31 mars 1961.

Cependant, par lettre du 5 janvier 1961, donc avant l'expiration du délai d'un mois fixé par l'avis motivé de la Commission, le gouvernement italien, tout en portant à la connaissance de la Commission le nouvel arrêté interministériel de prorogation, déclarait entre autres ceci :

« Les autorités italiennes espèrent que la Commission pourra être d'accord, *en vertu de la faculté qui lui est accordée à l'article 226 du traité de Rome*, sur les mesures adoptées pour faire face à la situation exceptionnelle où se trouve le marché italien... »

Ainsi, pour la première fois, le gouvernement italien faisait expressément allusion à cet article 226 qui, vous le savez, permet, au cours de la période de transition, à tout État membre victime de

« difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique »

de

« *demander à être autorisé* à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun ».

Le paragraphe 2 de ce même article fixe la procédure :

> « sur demande de l'État intéressé, la Commission, *par une procédure d'urgence*, fixe sans délai les mesures de sauvegarde qu'elle estime nécessaires, en précisant les conditions et les modalités d'application ».

Enfin, le paragraphe 3 précise que les mesures ainsi autorisées peuvent comporter des dérogations aux règles du traité, mais seulement dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires. Le gouvernement italien semblait ainsi considérer : 1) que la crise survenue dans le marché des porcs était une des circonstances visées à l'article 226; 2) que les mesures déjà prises par lui, c'est-à-dire les interdictions temporaires d'importation, constituaient des mesures de sauvegarde appropriées devant permettre de

> « rééquilibrer la situation et d'adapter (ou de-réadapter) le secteur intéressé à l'économie du marché commun »,

selon les termes de l'article 226.

De fait, par lettre du 10 mars 1961, la Commission répondit qu'elle pensait devoir interpréter cette communication comme une demande du gouvernement italien d'autoriser la suspension des importations en cause en tant que mesure de sauvegarde au titre de l'article 226. La Commission ajouta, toutefois, que l'examen d'une telle demande ne pouvait avoir pour effet de suspendre la procédure de l'article 169 et, en conséquence, le 20 mars 1961, elle saisissait la Cour de justice par application de l'article 169, alinéa 2, en lui demandant de constater le manquement du gouvernement italien à ses obligations résultant de l'article 31.

Depuis l'introduction du recours, nous avons appris que la Commission, par lettre du 25 mars 1961, avait décidé de ne pas accueillir la demande formée au titre de l'article 226, mais avait suggéré au gouvernement italien d'instituer un système de prix minima dans les conditions prévues à l'article 44 du traité. Nous avons également appris qu'après avoir prorogé une nouvelle fois, jusqu'au 30 juin 1961, la suspension des importations, le gouvernement italien avait finalement donné suite aux suggestions de la Commission et institué, à compter du 1er juillet 1961, un régime de prix minima pour certains des produits en cause, tout en rétablissant la liberté complète d'importation pour les autres produits.

Si nous avons cru devoir nous étendre aussi longuement sur les faits et rappeler aussi complètement les textes applicables, c'est parce que la solution du litige nous paraît, pour une large part, découler de ce seul exposé.

La première question qui se pose est celle de savoir si, du fait des dernières mesures prises par le gouvernement italien, postérieurement à l'introduction de la requête, celle-ci ne serait pas devenue sans objet.

Ce n'est pas, vous le savez, l'opinion de la Commission, qui n'entend pas retirer son recours, et, quant au gouvernement italien, il n'a pas déposé de conclusions tendant au non-lieu à statuer. Il s'est borné à demander à la Cour, par des conclusions enregistrées le 18 novembre 1961, d'inviter la Commission, par voie d'ordonnance, à fournir des informations sur les contacts et les conversations qui ont eu lieu entre les parties et à déposer toute la correspondance afférente à l'affaire, échangée à partir du 1er mars 1961.

La Cour a implicitement refusé de faire droit à ces conclusions. Elle ne pourrait plus le faire maintenant, la procédure orale étant close, que par un arrêt avant dire droit ou après réouverture des débats. Toutefois, l'essentiel de la correspondance a été déposé *in extremis* et joint au dossier.

Quoi qu'il en soit, il vous appartient, même d'office, de rechercher si les conclusions de la requête sont actuellement devenues sans objet, de telle sorte que le litige devrait être clos par une décision de non-lieu. Disons tout de suite que, logiquement, cette question ne devrait être examinée qu'après celle de la recevabilité du recours, la recevabilité primant le non-lieu, lequel concerne déjà le fond, mais, pour plus de clarté, nous vous demandons la permission de la traiter d'abord, car sa solution dépend essentiellement de l'interprétation des articles 169 et 171 du traité et cette interprétation commande en partie l'examen des fins de non-recevoir opposées par le défendeur.

Vous connaissez les deux thèses en présence.

Pour le gouvernement italien, la pièce maîtresse de la procédure est l'avis motivé émis par la Commission en exécution de

l'article 169. La Commission ne peut saisir la Cour de justice que si

« l'État en cause ne se conforme pas à l'avis ».

Donc, les conclusions de la Commission ne devaient avoir d'autre objet que celui-ci : qu'il plaise à la Cour constater que le gouvernement italien n'a pas suivi l'avis émis aux termes de l'article 169 et, ce faisant, a méconnu les obligations du traité. La Cour n'aurait d'autre devoir que de dire si le gouvernement italien s'est conformé ou non à l'avis de la Commission. Or, ajoute-t-on, la Commission, en l'espèce, reconnaît que, finalement, le gouvernement italien a respecté ses obligations. Sans doute, ne l'a-t-il pas fait dans le délai imparti par l'avis motivé, mais la seule question est alors de savoir si ce retard de quelques mois constitue, en lui-même, un nouveau manquement devant alors faire l'objet d'une nouvelle procédure : quant au manquement qui a donné lieu à la procédure actuelle, il disparaît du fait que l'avis a été en fin de compte observé. C'est ainsi, du moins, que nous avons compris la thèse de la partie défenderesse.

La thèse de la Commission est tout autre. Selon elle, l'objet du recours est d'obtenir que la Cour reconnaisse qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité : ce sont les propres termes de l'article 171. L'avis motivé prévu à l'article 169, alinéa 1, n'est qu'une des phases de la procédure administrative préalable à la saisine de la Cour. Lorsque celle-ci a été régulièrement saisie, il lui appartient de décider *ex tunc* si le manquement a été commis, sans faire état de ce qui s'est passé depuis. Si, postérieurement à l'introduction de la requête, l'État en cause a pris les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction, il est possible que le litige n'ait plus une très grande portée pratique, mais, toujours selon la Commission, celle-ci conserve le plus haut intérêt à voir tranchée en droit par la Cour la question de savoir si le manquement a bien été commis. Elle ajoute que la thèse contraire permettrait à un État mal intentionné de ne mettre fin à son comportement illégal qu'à la veille du jugement, provoquant ainsi un non-lieu, et sauf à reprendre ses errements dès le lendemain, sans qu'aucun arrêt ait pu reconnaître le manquement.

C'est, Messieurs, la thèse de la Commission qui nous paraît conforme au traité.

La compétence attribuée à la Cour par l'article 171 est fort clairement définie : c'est celle de reconnaître qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité, et non pas de se prononcer sur la régularité de l'avis motivé. La Cour est investie à cet égard de tous pouvoirs. Ce n'est pas un contentieux portant sur la légalité d'une décision et c'est pourquoi il n'était pas nécessaire, comme dans l'article 88 du traité C.E.C.A., de donner à la Cour un pouvoir de pleine juridiction. Il n'y a pas ici de décision administrative préalable.

L'avis motivé prévu à l'article 169 a en réalité un double objet. Il doit tout d'abord exposer les raisons de droit et de fait pour lesquelles la Commission estime que l'État en cause a manqué à une de ses obligations, et il doit, en second lieu, faire part au gouvernement de cet État des mesures que la Commission estime nécessaires pour mettre fin au manquement : ce second objet de l'avis résulte des termes du second alinéa de l'article 169 :

« si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis... »

Il ne suffit donc pas que la Commission constate le manquement; encore faut-il qu'elle indique les moyens propres à y mettre fin.

Il est certain que les exigences de la Commission à cet égard pourront varier suivant la nature du manquement et les circonstances de chaque affaire. Il sera, dans bien des cas, difficile, voire impossible, d'exiger une réparation rétroactive de tous les effets du manquement, outre sa disparition pour l'avenir. A cet égard, la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation. Il se peut toutefois que, parmi les mesures qu'elle sera amenée à recommander, certaines aient précisément pour objet de compenser plus ou moins les effets déjà acquis du comportement illégal de l'État intéressé. Il se peut aussi qu'elle y renonce et se contente d'obtenir la disparition du manquement dans le délai imparti.

Mais alors, la situation juridique sera très différente selon que l'État se conforme aux exigences de l'avis dans le délai imparti ou qu'il ne s'y conforme pas. Dans le premier cas, la phase préconten-

tieuse prend fin de plein droit et la Commission ne peut saisir la Cour. Si elle le faisait, la Cour, ayant constaté, par hypothèse, que l'État en cause s'était effectivement conformé à l'avis, ne pourrait que rejeter le recours pour ce motif.

Si, au contraire, l'État ne s'est pas conformé à l'avis, *il perd le bénéfice éventuel résultant des exigences plus ou moins atténuées que pouvait comporter l'avis*. La Commission est en droit de saisir la Cour et le litige porte alors non pas sur le point de savoir si l'avis a été observé, mais sur l'existence d'un manquement par rapport au traité. L'État en cause a-t-il manqué à l'une de ses obligations? Voilà ce que la Cour est appelée à « reconnaître », selon les termes de l'article 171. Il nous paraît évident que cette reconnaissance doit intervenir dès lors que le manquement a eu lieu et à moins que ses effets n'aient pu être *juridiquement* effacés, ce qui sera rarement le cas. La difficulté pourra être alors de savoir quelles sont les « mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice », mesures que l'État est « tenu de prendre » aux termes de l'article 171. Si un nouveau litige survenait à cet égard, la Commission estimant que les mesures prises sont inadéquates, ce litige devrait faire l'objet d'une nouvelle procédure engagée par la Commission au titre de l'article 169. L'État en cause devrait, en effet, être considéré en pareil cas comme ayant manqué à l'obligation résultant de l'article 171 lui-même. Espérons qu'il ne sera jamais nécessaire d'en arriver là.

Nous estimons donc, en définitive, qu'il n'y a pas lieu de rechercher si le gouvernement italien s'est conformé à l'avis motivé de la Commission dès lors que les mesures par lesquelles il s'y serait conformé ne sont intervenues qu'après l'expiration du délai imparti par l'avis, et même postérieurement au recours introduit par la Commission, et que ces mesures ne font pas juridiquement disparaître *ex tunc* les effets du manquement. Toute autre solution nous paraîtrait non seulement contraire au texte de l'article 171, mais de nature à priver la procédure de constatation des manquements des États d'une grande partie de son efficacité. Sans même supposer qu'un État membre puisse un jour se livrer à la manœuvre imaginée par la requérante (mais sait-on jamais? les intérêts économiques

sont puissants et peuvent être très légitimes d'un point de vue national), il est normal de réserver un avantage à l'État qui se conforme à l'avis de la Commission dans le délai qui lui est imparti, évitant ainsi la phase contentieuse devant la Cour. Il peut être de l'intérêt des deux parties de trouver par le moyen de la phase précontentieuse un terrain amiable, alors qu'une fois la procédure engagée devant la Cour, seule la stricte application du traité doit être recherchée et l'unique question doit être de savoir si l'État en cause a commis un manquement à ses obligations telles qu'elles résultent du traité. Si le manquement a été commis, la Cour doit le constater, alors même qu'il y aurait été mis fin pour l'avenir depuis l'introduction du recours. Celui-ci ne peut juridiquement être déclaré sans objet.

Nous pouvons maintenant être bref quant à l'examen, — nous allions dire des « moyens » soulevés par le gouvernement italien. Tout se passe, en effet, dans cette procédure « retournée » qui est celle du traité de Rome, comme si le véritable requérant était le gouvernement et le véritable défendeur la Commission. Cela s'explique aisément, en l'espèce, du fait que l'illégalité par rapport à l'article 31 des mesures de suspension édictées par le gouvernement italien n'est pas contestée, ni d'ailleurs contestable et que le gouvernement italien a construit son argumentation un peu comme s'il s'agissait pour lui d'étayer un recours contre une *décision* de la Commission. Mais l'avis motivé de l'article 169 n'est pas une décision.

Trois fins de non-recevoir sont opposées au recours.

La *première* est tirée de ce que la lettre de la Commission du 21 décembre 1960 ne peut être considérée comme un « avis motivé » au sens de l'article 169. Le défendeur reproche à cet égard à la Commission de s'être bornée à rappeler que les mesures prises par le gouvernement italien touchent certains produits dont la libération a été consolidée, sans examiner la pertinence des arguments avancés par ledit gouvernement quant à l'existence et à la gravité de la crise affectant le marché des porcins et quant à la nécessité des mesures provisoires décidées pour y mettre fin.

Messieurs, une observation d'ordre général doit d'abord être faite. Aucun formalisme ne doit être exigé en la matière, puisque, nous l'avons dit, l'avis motivé n'est pas un acte administratif soumis à un contrôle de légalité de la part de la Cour. Il ne peut être question ici d'une « insuffisance de motifs » génératrice d'un vice de forme. L'avis motivé est uniquement destiné à préciser le point de vue de la Commission afin d'éclairer le gouvernement intéressé et, éventuellement, la Cour. Si l'avis est insuffisamment motivé, il en résulte seulement le risque que la Cour ne soit pas à même de constater un manquement et en vienne pour cette raison à rejeter le recours, mais c'est une question de fond et non de forme.

En l'espèce, d'ailleurs, il était normal que la Commission ne s'expliquât pas sur les arguments de faits avancés par le gouvernement italien, puisque, selon elle, il s'agissait uniquement d'une question de droit, aucune circonstance ne pouvant légalement justifier la méconnaissance des règles de l'article 31 en ce qui concerne des produits régulièrement consolidés.

Deuxième fin de non-recevoir, également relative à l'avis motivé et qui n'est qu'une variante de la précédente : il existerait une contradiction entre l'attitude de la Commission le 21 décembre 1960, date de l'avis motivé, et celle qu'elle a prise le 10 mars 1961, en réponse à la demande d'application de l'article 226. A ce moment, la Commission a fait savoir que la demande était à l'examen en attendant que les informations nécessaires eussent été recueillies. Comment, dès lors, pouvait-elle le 21 décembre 1960 se considérer en état d'apprécier la situation et d'émettre un avis motivé?

Nous avons répondu par avance à cet argument : la Commission estime que, sur le terrain de l'article 169 (constatation du manquement), aucune appréciation de fait n'était nécessaire, le manquement étant acquis du seul fait de n'avoir pas respecté l'article 31. Au contraire, l'examen d'une demande fondée sur l'article 226 entraîne, de toute évidence, une appréciation des faits et la réunion des informations nécessaires. Il n'y a là aucune contradiction.

Troisième fin de non-recevoir. Le recours de l'article 169, alinéa 2, n'est recevable que si l'État en cause ne s'est pas conformé

à l'avis motivé. Or, le gouvernement italien prétend s'être conformé à l'avis de la Commission en lui adressant le 5 janvier 1961, c'est-à-dire dans le délai imparti par l'avis, une demande d'application de l'article 226 tendant à ce que soient prises des mesures de sauvegarde.

Cet argument nous paraît sans valeur : la seule manière pour le gouvernement italien de se conformer à l'avis motivé était d'engager immédiatement les procédures internes nécessaires pour mettre fin dans les moindres délais aux mesures de suspension jugées contraires à l'article 31 : l'avis est parfaitement clair à ce sujet. L'introduction d'une procédure au titre de l'article 226, c'est-à-dire la présentation d'une demande tendant à obtenir des clauses de sauvegarde, n'avait évidemment pas le même objet.

Arrivons-en à l'examen du fond.

La première question est celle de savoir si le rétablissement, même temporaire, par un État de mesures restrictives à l'importation de produits consolidés entre les États membres, conformément aux dispositions de l'article 31, alinéa 2, du traité, est contraire aux prescriptions de cet article.

L'affirmative ne fait aucun doute. La thèse de la Commission sur ce point n'est d'ailleurs pas sérieusement contestée par le défendeur.

Mais celui-ci invoque un certain nombre d'arguments tendant à établir que, néanmoins, dans les circonstances de l'affaire, cette méconnaissance de l'article 31 ne constituerait pas un manquement de l'État italien à ses obligations résultant du traité.

Tout d'abord, l'article 226 serait applicable en l'espèce et la Commission aurait dû se prononcer sur cette application, bien qu'elle n'y ait pas été formellement invitée avant la lettre du 5 janvier 1961.

Messieurs, nous ne sommes pas de cet avis. Les clauses de sauvegarde prévues par l'article 226 ne peuvent être autorisées que dans le cadre de la procédure spéciale prévue à cet article, c'est-à-dire sur demande du gouvernement intéressé. Il s'agit de mesures

tout à fait exceptionnelles, puisqu'elles peuvent comporter des dérogations aux règles du traité et apporter des perturbations dans le fonctionnement du marché commun. Le moins qu'on soit en droit d'exiger pour la mise en jeu d'une procédure susceptible d'entraîner d'aussi graves conséquences est une demande formelle et non équivoque du gouvernement intéressé. Or, aucune demande de cette nature n'a été formée avant le 5 janvier 1961, ni explicitement ni même implicitement : la lettre du gouvernement italien du 20 juin 1960, notamment, ne fait allusion qu'aux mesures prises par ce gouvernement et non à des mesures de sauvegarde que la Commission devrait autoriser.

D'autre part, le gouvernement italien invoque l'urgence qui l'a conduit à prendre lui-même les mesures provisoires exigées par les circonstances. Il fait appel aux principes généraux du droit public d'après lesquels tout État est en droit d'adopter les mesures provisoires nécessaires en cas d'événements graves.

Messieurs, c'est une question très délicate de savoir si et dans quelle mesure ces principes généraux du droit public, qui découlent de la souveraineté des États, peuvent encore être invoqués à l'encontre des dispositions d'un traité tel que celui de Rome, qui, comme le traité C.E.C.A., a bien entendu tout prévoir, y compris l'imprévu. Mais ce qui est certain est que l'argument ne peut être invoqué en la circonstance, puisqu'il existe justement une disposition formelle, l'article 226, qui prévoit lui-même une procédure d'urgence. Sans doute, comme le fait remarquer le défendeur, l'urgence dans certains cas peut être telle que la situation ne puisse s'accommoder même des délais brefs requis par une procédure d'urgence. C'est ainsi qu'on aurait pu comprendre que le gouvernement italien saisisse la Commission dès le premier jour d'une demande fondée sur l'article 226; or, ceci, vous le savez, n'a été fait qu'après plusieurs mois. Donc, l'argumentation tirée de l'urgence nous paraît devoir être écartée.

Enfin, le défendeur invoque l'article 36 du traité, dont nous rappelons les termes :

> « Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique,

de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique, ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres. »

Messieurs, nous avouons franchement que les explications qui nous ont été données en vue de donner à penser que les mesures prises par le gouvernement pouvaient être justifiées par des raisons « d'ordre public » ou tendaient à la « protection de la santé et de la vie » de l'espèce porcine en Italie ne nous ont pas paru très convaincantes. Elles n'ont jamais été, en tout cas, alléguées dans la correspondance échangée avec la Commission.

Dans la procédure écrite, d'ailleurs, ce n'est pas tant cette thèse au fond qui est soutenue, mais bien plutôt, ici encore, c'est une argumentation procédurale qui est présentée : la Commission, saisie du problème, aurait dû rechercher elle-même, spontanément, si l'article 36 était applicable.

Cela ne nous paraît pas exact. Rien, *a priori*, ne pouvant laisser supposer que les restrictions temporaires d'importations décidées brusquement par le gouvernement italien pouvaient être justifiées sur la base des dispositions de l'article 36, il eût fallu, au moins, que ledit gouvernement les invoquât, ce qu'il n'a point fait.

Nous concluons :

— à ce que la Cour reconnaisse qu'en suspendant, dans les conditions où elle l'a fait, les importations en provenance des États membres des produits suivants :
  — porcs sur pied autres que ceux destinés à la boucherie,
  — lard et graisse de porc non pressée ni fondue, frais, réfrigérés, congelés, salés ou en saumure, séchés ou fumés,
  — saindoux et autres graisses animales, pressées ou fondues,
  — jambons cuits,

  la République italienne a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité,

— et à ce que les dépens soient supportés par le gouvernement de la République italienne.