CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 7 mars 1996 *

I — Introduction

1. Quelle a été l'incidence de la réunification de l'Allemagne sur l'importation en France en 1985 et 1986 de produits sidérurgiques en provenance de la République démocratique allemande mais faussement déclarés comme originaires de Yougoslavie? La Cour de cassation française a considéré que le principe de droit pénal français consistant à appliquer rétroactivement des dispositions postérieures plus favorables s'appliquait à la condamnation de M. André Allain pour l'importation de marchandises prohibées. La cour d'appel de Paris, partant de la fiction juridique que les importations avaient eu lieu après la réunification de l'Allemagne, a déféré en conséquence une question relative aux implications d'une requalification en fausse déclaration en douane des poursuites contre M. Allain.

II — Le contexte de fait et de droit

2. L'article 414 du code des douanes français fixe les peines sanctionnant la contrebande ou le fait d'importation ou d'exportation de marchandises prohibées sans déclaration. Les articles 423 à 427 définissent ce qu'il faut entendre par l'importation ou l'exportation sans déclaration. Selon l'article 38, les « marchandises prohibées » sont celles dont l'importation ou l'exportation est interdite à quelque titre que ce soit, ou soumise à des restrictions, à des règles de qualité ou de conditionnement des marchandises ou à des formalités particulières. Lorsque l'importation ou l'exportation est subordonnée à la présentation d'une licence ou d'une autorisation, les marchandises sont réputées prohibées si elles ne sont accompagnées d'un titre régulier valable ou si elles sont présentées sous le couvert d'un titre non applicable.

3. L'article 410 fixe les peines applicables à certaines irrégularités moins graves, c'est-à-dire à celles qui ne sont pas réprimées plus sévèrement au titre d'autres dispositions du code des douanes. Notamment, l'article 410, paragraphe 2, sous a), concerne toute omission ou inexactitude relatives aux indications que les déclarations en douane doivent contenir lorsque l'irrégularité n'a aucune influence sur l'application des droits ou des prohibitions. Alors que la violation de l'article 410 est une contravention douanière (de première classe), sanctionnée d'une amende comprise entre 2 000 et 20 000 FF, celle de l'article 414 est un délit douanier (de première classe), qui peut entraîner des peines allant jusqu'à trois ans d'emprisonnement, la confiscation de l'objet de la fraude et une

* Langue originale: l'anglais.

amende qui peut atteindre le double de la valeur des marchandises [1].

4. Par avis du 20 mars 1983 [2] du ministre du Commerce extérieur, la France a imposé un contingent de 55 000 tonnes pour 1983 à l'importation de certains produits sidérurgiques en provenance de la République démocratique allemande (ci-après la « RDA »). Des contingents semblables étaient en vigueur à l'époque des faits; ils étaient de 53 500 tonnes pour 1985 et de 55 000 tonnes pour 1986 [3].

5. En vertu de l'article 112-1 du nouveau code pénal, les dispositions nouvelles moins sévères que celles qu'elles remplacent s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à une condamnation passée en force de chose jugée. C'est là vraisemblablement une application particulière du principe de *la loi la plus douce* [4].

6. A l'époque des faits donnant lieu à la procédure au principal, M. Allain était directeur de Steel Trading France SARL (ci-après la « société »); en cette qualité, il a agi comme intermédiaire pour l'importation en France de produits sidérurgiques en provenance essentiellement d'Autriche et de Yougoslavie. A plusieurs reprises en 1985 et 1986, des poutrelles et des tôles d'acier prétendument originaires de Yougoslavie ont été importées en France; après enquête, les douanes françaises ont découvert que leur origine réelle était la RDA. La fausse déclaration d'origine avait facilité le contournement des contingents qui s'appliquaient à l'époque aux importations de ces produits de la RDA [5].

7. Alors qu'il apparaît que le dernier des 30 procès-verbaux a été établi le 1er décembre 1987, les poursuites contre M. Allain (ci-après l'« appelant ») et la société n'ont été entamées que le 20 novembre 1990 [6]. Or, dans l'intervalle, l'ex-RDA a été réunie à la République fédérale d'Allemagne (ci-après la « RFA »), conformément au traité du 31 août 1990 entre la RFA et la RDA sur l'instauration de l'unité allemande. L'ex-RDA est devenue partie intégrante de la Communauté européenne à compter du 3 octobre 1990.

8. Par jugement du tribunal de grande instance de Nantes du 21 mars 1991, l'appelant a été jugé coupable du *délit douanier* d'importation sans déclaration de marchan-

1 — La note 1 ne concerne pas la version en langue française.

2 — Voir « l'avis du 20 mars 1983 », *Journal officiel de la République française* (ci-après « *J O R F* »), 20 mars 1983, p. 2951.

3 — *J O R F* du 29 décembre 1984, p. 12168, et *J O R F* du 5 mars 1986, p. 3452, respectivement. Comme ces avis sont pour l'essentiel identiques à celui du 20 mars 1983 aux fins de la présente procédure, nous ne traiterons que de ce dernier.

4 — On entend par là le principe de l'application rétroactive de la loi pénale plus favorable.

5 — La juridiction nationale et les parties ont aussi évoqué le paiement des droits, mais ce point ne semble pas pertinent pour la question déférée.

6 — Dans ses observations, le gouvernement français cite la date du 8 novembre 1990 comme celle de l'engagement des poursuites mais la différence n'a pas d'importance pour la présente procédure.

dises prohibées, en application des articles 414 (1), 423, 424, 426, 427 et 38 du code des douanes. Il a été condamné à trois mois d'emprisonnement avec sursis et, conjointement avec la société, à payer une amende de 73 551 080 FF, en sus de la même somme au titre de la confiscation des biens importés. Le jugement a été confirmé par la cour d'appel de Rennes le 21 janvier 1992.

9. L'arrêt de la cour d'appel de Rennes a été cassé en toutes ses dispositions par la chambre criminelle de la Cour de cassation le 2 juin 1993. La Cour de cassation a jugé que, à la date à laquelle les poursuites avaient été entamées, « les dispositions communautaires relatives ... à l'interdiction de toutes mesures restrictives ou d'effet équivalent étaient devenues applicables sur le territoire des provinces de l'Allemagne de l'Est ». La Cour de cassation a estimé que la cour d'appel aurait dû vérifier si le caractère prohibé de la marchandise ne se trouvait pas modifié par l'application de dispositions communautaires plus favorables et si les faits de l'espèce n'étaient pas susceptibles de recevoir, en application du code des douanes, la qualification de contravention douanière plutôt que de délit douanier. L'affaire a été renvoyée devant la cour d'appel de Paris.

10. La cour d'appel de Paris, « par application de l'article 177 du traité de Rome », a déféré la question suivante à la Cour de justice:

« L'adhésion de la RDA à la RFA, qui apparaît avoir eu pour conséquence de rendre inopérante la poursuite telle qu'exercée en droit interne contre André Allain du chef d'importation de marchandises prohibées, et ce en application de la rétroactivité de la loi nouvelle plus douce, s'oppose-t-elle au regard des dispositions douanières communautaires qui en sont résultées, à une éventuelle requalification des faits en droit interne, notamment du chef de fausse déclaration de marchandises, ainsi qu'a conclu l'Administration des Douanes, ou bien ne laisse-t-elle à cette dernière que la seule possibilité, comme le soutient la défense, de demander, sans autres incidences fiscales, uniquement le règlement des droits éludés? »

III — Observations présentées à la Cour

11. Le gouvernement français et la Commission ont présenté des observations tant écrites qu'orales, la partie appelante au principal des observations uniquement orales. Ces observations peuvent être résumées comme suit.

12. Selon le gouvernement français, la juridiction nationale demande une décision sur les conditions dans lesquelles la Cour de cassation, dans une affaire destinée à faire juris-

prudence, a admis l'application du principe de la rétroactivité d'une disposition pénale plus douce adoptée après la survenue des faits donnant lieu à l'infraction. Cela relève, selon lui, entièrement du droit national dont l'interprétation échappe à la compétence de la Cour de céans [7]. La question des incidences sur la requalification des faits de l'extension du territoire douanier de la Communauté pour y inclure le territoire de l'ex-RDA relève de même du droit national. Si la question ne vise qu'à savoir si la RDA fait maintenant partie du territoire douanier de la Communauté, elle est superflue, étant donné que la Cour de cassation (juridiction statuant en dernier ressort pour les fins du troisième paragraphe de l'article 177 du traité) n'a pas jugé nécessaire d'obtenir des précisions sur ce point. Le gouvernement conclut que la Cour n'a pas à répondre à la question posée, étant donné qu'elle soulève des considérations qui relèvent de la compétence exclusive des juridictions nationales. Or, à l'audience, il a déclaré que, compte tenu des arrêts *Bordessa e.a.* et *Sanz de Lera e.a.* [8], le recours pourrait être considéré comme recevable et que, dans ce cas, il se rangerait à l'avis de la Commission.

13. La Commission ne conteste pas que la Cour soit compétente pour répondre à la question posée qui, selon elle, tend à savoir si les autorités françaises auraient encore le droit d'exiger une déclaration d'origine, s'agissant de commerce intracommunautaire, notamment en ce qui concerne les produits en provenance de l'ex-RDA. Elle suggère donc de reformuler la question comme suit:

« Quelles conséquences l'unification de la RDA et de la RFA a-t-elle eues, en droit communautaire, sur les échanges de marchandises entre le territoire de l'ex-RDA et le reste du territoire douanier de la Communauté, non seulement au moment de cette unification mais également aujourd'hui et dans la ou les périodes intermédiaires? Cette appréciation est-elle susceptible d'avoir des effets sur une éventuelle requalification en droit interne de faits liés à des échanges réalisés antérieurement à cette adhésion? »

14. Après avoir donné une description des différents stades de l'intégration de l'ex-RDA au territoire douanier de la Communauté, la Commission conclut aussi que c'est aux seules juridictions nationales qu'il incombe de vérifier s'il est possible de requalifier les faits en droit national. La Cour de cassation s'était fondée sur sa propre jurisprudence antérieure, laquelle avait interprété l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Donckerwolcke et Schou [9] en ce sens qu'il n'empêchait pas un juge national de requalifier une fausse déclaration d'origine non intentionnelle en contravention douanière pourvu que les sanctions prévues par les articles concernés du code des douanes ne soient pas disproportionnées.

7 — Arrêt du 19 mars 1964, Hockstra (75/63, Rec. p. 347, point 3).

8 — Respectivement, arrêts du 23 février 1995 (C-358/93 et C-416/93, Rec. p. I-361), et du 14 décembre 1995 (C-163/94, C-165/94 et C-250/94, Rec. p. I-4821).

9 — Arrêt du 15 décembre 1976 (41/76, Rec. p. 1921).

15. La Commission propose à la Cour de décider que la réunification de l'Allemagne à compter du 3 octobre 1990 a entraîné l'application automatique immédiate au commerce entre l'ex-RDA et le reste du territoire douanier de la Communauté de l'interdiction des droits de douane, des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent [10]; l'application de ces dispositions n'excluait pas l'exigence de formalités d'importation à certaines fins, jusqu'à l'abolition de ces dernières le 1er janvier 1993. Le juge national est seul compétent pour évaluer l'effet que ces événements sont susceptibles d'avoir sur toute requalification en droit pénal de faits survenus avant l'intégration de la RDA à la Communauté.

16. Dans son intervention orale, l'appelant au principal a soutenu la thèse que la question déférée soulevait deux problèmes distincts. Le premier est de savoir si, compte tenu de la réunification de l'Allemagne, les autorités françaises ont la faculté de poursuivre une infraction prétendue, question qui, selon lui, relève de la seule compétence des juridictions nationales. La seconde question est de savoir si le pouvoir des autorités nationales, fondé sur un contrôle a posteriori, peut légitimement s'étendre au-delà du recouvrement des droits éludés; il a invoqué à cet égard l'affaire Acampora [11].

IV — La question déférée par la juridiction nationale

17. Ce n'est pas la première fois que l'imposition par un État membre de restrictions aux importations originaires du territoire de la RDA donne lieu à procédure devant la Cour. Selon le protocole annexé au traité CE, relatif au commerce intérieur allemand et aux problèmes connexes, du 25 mars 1957, les échanges entre la RFA et « les territoires allemands où la loi fondamentale n'est pas d'application faisant partie du commerce intérieur allemand, l'application du traité n'exige aucune modification du régime actuel de ce commerce en Allemagne » (paragraphe 1). Dans l'affaire Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor, la Cour a relevé que les dispositions du protocole « ne vise[nt] qu'à dispenser la république fédérale d'Allemagne d'appliquer les règles du droit communautaire au commerce intérieur allemand... [et qu'il s'ensuit] que des produits originaires de République démocratique allemande obtiennent le droit de circuler librement sans dédouanement en république fédérale d'Allemagne, ils ne sont pas censés avoir de ce fait une origine en république fédérale d'Allemagne » [12]. Plus récemment, la Cour a jugé dans l'affaire Schäfer Shop que le protocole ne permettait pas aux États membres d'empêcher absolument l'entrée sur leur territoire de marchandises originaires de RDA, mais permettait l'institution d'un régime d'autorisation préalable, pourvu que ce régime « soit, en pratique, le seul moyen de faire face de manière appropriée aux perturbations pouvant résulter du commerce intérieur allemand pour les économies des autres États membres » [13].

10 — La Commission se référait vraisemblablement aux dispositions concernées du traité CEE, étant donné que l'article 4, sous a), du traité CECA n'interdit pas les mesures d'effet équivalant aux restrictions quantitatives.

11 — Arrêt du 11 décembre 1980 (827/79, Rec. p. 3731).

12 — Arrêt du 1er octobre 1974 (14/74, Rec. p. 899, point 6).

13 — Arrêt du 21 septembre 1989 (12/88, Rec. p. 2937, point 21).

18. Le traité CECA ne comportait pas pareil protocole. Conformément au premier paragraphe de l'article 79, il s'applique « aux territoires européens des Hautes Parties Contractantes [et] ... aux territoires européens dont un État signataire assume les relations extérieures ». La seule référence à la situation allemande se trouve à l'article 22 de la convention relative aux dispositions transitoires. Cette « disposition particulière » stipule que « les échanges portant sur le charbon et l'acier entre la république fédérale d'Allemagne et la zone d'occupation soviétique seront réglés, en ce qui concerne la république fédérale, par le gouvernement de celle-ci en accord avec la Haute Autorité ». Avant la réunification, la RDA était traitée comme tout autre pays tiers aux fins du commerce de produits CECA avec les États membres autres que la RFA.

20. Il est clair que la Cour n'est pas compétente pour décider si la juridiction nationale peut, en droit national, requalifier les faits de l'affaire au principal pour tenir compte de l'intégration du territoire de l'ex-RDA dans le territoire douanier de la Communauté. Il ressort de la jurisprudence bien établie de la Cour qu'« il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'une procédure [préjudicielle], sur la compatibilité de règles nationales actuelles ou envisagées, avec le droit communautaire, mais uniquement sur l'interprétation et la validité de celui-ci » [14]. La seule indication dans la question déférée des dispositions de droit communautaire susceptibles d'être utiles pour statuer sur l'affaire devant la juridiction nationale [15] est la référence aux « dispositions douanières communautaires qui en sont résultées », c'est-à-dire aux dispositions résultant de « l'adhésion de la RDA à la RFA ».

a) *L'interprétation de la question*

19. La question posée par la juridiction nationale se fonde sur l'hypothèse expresse que le principe juridique français de « l'effet rétroactif de la nouvelle loi plus douce » s'applique aux poursuites diligentées contre l'appelant du chef d'importation de marchandises prohibées, et sur l'hypothèse implicite que le droit français permet la requalification des faits de manière à ce qu'il ne soit poursuivi que pour l'infraction moins grave de fausse déclaration d'origine. La question doit donc être interprétée dans ce sens qu'elle vise à savoir si, du fait de la réunification de l'Allemagne, le droit communautaire s'applique aux faits de la procédure au principal et exclut qu'ils soient qualifiés en droit national de *contravention douanière*.

21. Ce qui intéresse la juridiction nationale en substance, c'est de savoir si les faits qui ont donné lieu à la procédure au principal, relative à des événements survenus en 1985 et 1986, peuvent être traités comme s'ils étaient postérieurs à la réunification de l'Allemagne le 3 octobre 1990, et particulièrement si le droit communautaire exclut toute possibilité de requalification des faits aux fins du droit national. La question de la juridiction nationale soulève au préalable le point de savoir si ces faits relèvent d'une disposition quelconque de droit communautaire ou si les contingents français, qui nous semblent avoir été des mesures nationales, échappaient à l'application du droit communautaire.

14 — Arrêt du 1er avril 1982, Holdijk c.a. (141/81, 142/81 et 143/81, Rec. p. 1299, point 8).

15 — Arrêt du 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Rec. p. 2347, point 26).

22. Dans ses premières observations écrites, la Commission déclarait que les restrictions nationales aux importations en cause avaient été adoptées « dans le contexte » du règlement (CEE) n° 1765/82, du Conseil, du 30 juin 1982, relatif au régime commun applicable aux importations de pays à commerce d'État [16], ce qui aurait placé les mesures françaises dans le cadre de la politique commerciale commune de la Communauté économique européenne. Dans sa réponse à une question écrite de la Cour, la Commission a indiqué toutefois que les mesures étaient fondées sur une recommandation de 1977 de la Commission, prise dans le contexte du traité CECA [17]. A l'audience, l'agent de la Commission a reconnu que le règlement de 1982 et, par voie de conséquence, un nombre important des références des observations écrites de la Commission au traité CEE et à la législation qui en est dérivée étaient sans incidence dans la présente affaire.

23. Le règlement de 1982 ne nous semble pas pertinent d'une quelconque manière en l'espèce, ne serait-ce que pour la raison que les numéros du tarif douanier commun et les références Nimexe énumérés à son annexe, qui déterminaient les catégories de produits concernés, ne correspondaient pas à ceux indiqués dans l'avis français du 20 mars 1983, et réitérés dans les avis postérieurs de 1985 et 1986 [18]. Les seules dispositions de droit communautaire qui trouvent application ici sont donc celles du traité CECA et de la législation qui en est dérivée, telles qu'elles s'appliquent à l'importation de poutrelles et de tôles d'acier en 1985 et 1986.

16 — JO L 195, p. 1, ci-après le « règlement de 1982 ».

17 — Examinée aux points 32 à 35 et 38 à 40 des présentes conclusions.

18 — Voir point 4 des présentes conclusions.

b) *Le fondement juridique de la compétence de la Cour*

24. Parvenu à ce point, nous jugeons utile de faire une brève parenthèse pour examiner une question importante, même si aucune des parties ne l'a soulevée, à savoir si, et dans quelle mesure, la Cour de justice est compétente pour répondre à la question déférée par la cour d'appel de Paris. La question est déférée explicitement en application de l'article 177 du traité CE, alors que les seules dispositions de droit communautaire susceptibles d'être appliquées à la situation de fait dans l'affaire au principal se trouvent dans le cadre du traité CECA. A moins qu'il ne faille considérer la question comme limitée au point de savoir si le traité CE a une incidence quelconque sur les faits, la juridiction nationale aurait donc dû en principe la présenter aussi au titre de l'article 41 du traité CECA.

25. La première question qui se pose à cet égard est de savoir si l'article 41 du traité CECA donne à la Cour compétence pour examiner la présente demande préjudicielle introduite au seul titre de l'article 177 du traité CE. De solides arguments militent en faveur d'une réponse positive, même si une conception formaliste de la compétence peut s'y opposer. La nécessité d'une interprétation uniforme du droit communautaire et le devoir de coopération étroite entre la Cour et les juridictions des États membres devraient amener la Cour, conformément à

sa jurisprudence [19], à ce résultat. L'erreur d'une juridiction nationale quant à l'article du traité fondant la compétence d'interprétation de la Cour ne prive pas cette dernière, selon nous, de cette compétence, pourvu que les conditions prévues dans l'article pertinent du traité applicable soient remplies. Dans une action en annulation engagée au titre de l'article 173 du traité CEE, la Cour s'est reconnue compétente pour rechercher une éventuelle infraction aux traités CEEA ou CECA, sur la base de la « nécessité d'un contrôle complet et cohérent de la légalité » [20]. La même nécessité d'une application uniforme du droit communautaire justifie pleinement, selon nous, que la Cour exerce en l'espèce sa compétence d'interprétation du traité CECA et de la législation qui en est dérivée. Il nous semble d'autant plus impératif d'éviter un formalisme excessif que la procédure est fondée, comme celle de l'article 177 du traité CE, sur les devoirs réciproques de coopération qui lient la juridiction de renvoi et la Cour [21].

26. Dans l'affaire Busseni, la Cour a jugé que, si les dispositions des articles 41 du traité CECA, 177 du traité CE et 150 du traité CEEA diffèrent, elles « expriment, les unes et les autres une double nécessité, celle d'assurer au mieux l'unité dans l'application du droit communautaire et celle d'établir à cette fin une coopération efficace entre la Cour de justice et les juridictions nationales » [22]. Relevant la connexité entre l'interprétation et l'appréciation de validité, et la nécessité de la coopération au titre du traité CECA entre les juridictions nationales et communautaires, la Cour a constaté ce qui suit:

« Il serait donc contraire à la finalité et à la cohérence des traités que, lorsque sont en cause des règles issues des traités CEE et CEEA, la fixation de leur sens et de leur portée relève en dernier ressort de la Cour de justice ... alors que, lorsque les normes en cause se rattachent au traité CECA, cette compétence demeurerait du seul ressort de multiples juridictions nationales, dont les interprétations pourraient diverger, et que la Cour de justice serait sans qualité pour assurer une interprétation uniforme de ces normes » [23].

27. Cette conception nous semble en outre cohérente avec celle retenue par la Cour dans un certain nombre d'affaires préjudicielles portant sur l'application de la législation dérivée du traité CE aux échanges de produits CECA. Dans l'affaire Gerlach [24], par exemple, la question avait été posée à la Cour au titre de l'article 41 du traité CECA, alors qu'elle était invitée à interpréter des dispositions relevant tant du traité CEE que du traité CECA. Inversement, dans l'affaire Deutsche Babcock [25], demande préjudicielle déférée conformément à l'article 177 du traité CEE, la Cour a été amenée à interpréter

19 — Voir, en particulier, l'arrêt du 22 février 1990, Busseni (C-221/88, Rec. p. I-495, point 13), et l'ordonnance rendue le 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88 Imm, Rec. p. I-3365, point 23).

20 — Arrêt du 29 mars 1990, Grèce/Conseil (C-62/88, Rec. p. I-1527, point 8).

21 — Arrêt du 1er décembre 1965, Schwarze (16/65, Rec. p. 1081, point 3).

22 — Arrêt précité note 19, point 13.

23 — Arrêt précité, point 16.

24 — Arrêt du 24 octobre 1985, Gerlach (239/84, Rec. p. 3507).

25 — Arrêt du 15 décembre 1987 (328/85, Rec. p. 5119, point 12).

l'article 72 du traité CECA, ainsi que la législation dérivée du traité CEE.

28. Partant de l'hypothèse que la demande préjudicielle peut être traitée comme si elle avait été présentée au titre de l'article 41 du traité CECA, la seconde question qui se pose est la portée de la compétence que la Cour tire de cette disposition, portée qui est exprimée en termes assez différents de ceux de l'article 177 du traité CE. D'un point de vue strict, la compétence de la Cour au titre de l'article 41 du traité CECA se limite à statuer sur « la validité des délibérations de la Commission et du Conseil dans le cas où un litige porté devant un tribunal national mettrait en cause cette validité ». En l'espèce, la question déférée par la juridiction nationale concerne l'importation de produits CECA et, par conséquent, doit être interprétée comme une demande d'interprétation du traité CECA et de la législation qui en est dérivée.

29. D'après nous, l'interprétation retenue par la Cour dans l'affaire Busseni peut être appliquée au présent cas, et la Cour devrait donc interpréter les dispositions concernées du traité CECA et de la législation qui en est dérivée. Si la Cour se range à notre point de vue, toutefois, il nous semble important qu'elle soumette sa compétence aux mêmes limitations que celles qui découlent de l'article 177 du traité CE, c'est-à-dire notamment qu'elle ne donne pas des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques ou sur des questions qui n'aideraient pas la juridiction nationale à résoudre le cas dont elle est saisie [26]. A ce stade, il est nécessaire d'identifier les dispositions de droit communautaire susceptibles de trouver application dans le cadre de la présente procédure.

c) *Les « dispositions douanières » du traité CECA*

30. Du point de vue de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, l'importation en France de produits sidérurgiques originaires de RDA relevait de la politique commerciale. Les dispositions du traité CECA à cet égard, à la différence de celles du traité CE, réservent explicitement des pouvoirs importants aux États membres. L'article 71, paragraphe 1, du traité CECA dispose que « la compétence des gouvernements des États membres en matière de politique commerciale n'est pas affectée par l'application du présent traité, sauf dispositions contraires de celui-ci ». Les États membres fixent les taux de droits de douane applicables au charbon et à l'acier en provenance de pays tiers, sous réserve de taux maximal et minimal fixés par le Conseil (article 72). De même, l'article 73 dispose que l'administration des licences d'importation et d'exportation dans les relations avec les pays tiers relève des gouvernements des États membres, sous réserve d'un éventuel contrôle de la Commission. La Commission peut adresser des recommandations, qui équivalent aux directives CE, « tant pour

26 — Arrêts du 16 juillet 1992, Lorenço Dias (C-343/90, Rec. p. I-4673, point 17); du 16 juillet 1992, Meilicke (C-83/91, Rec. p. I-4871, point 25), et du 9 février 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179, point 12).

éviter que les dispositions adoptées n'aient un caractère plus restrictif que ne l'exige la situation qui en justifie l'établissement ou le maintien que pour assurer une coordination des mesures prises au titre de l'article 71, troisième alinéa [relatif à la coopération entre les États membres en vue de la mise en œuvre des mesures de la Commission], et de l'article 74 ».

31. La seule mention des restrictions quantitatives à l'importation de produits CECA dans la Communauté se trouve à l'article 74 du traité CECA. Cet article habilite la Commission à adresser des recommandations en vue de l'introduction de pareilles restrictions dans trois types de cas:

— si des procédés de dumping ou d'autres pratiques condamnées par la charte de La Havane sont constatés à la charge de pays non membres de la Communauté ou d'entreprises situées dans ces pays (article 74, paragraphe 1);

— si des entreprises de pays tiers bénéficient de conditions de concurrence déloyale (article 74, paragraphe 2), et

— « si l'un des produits énumérés à l'article 81 du présent traité est importé dans le territoire d'un ou de plusieurs États membres en quantités relativement accrues et à des conditions telles que ces importations portent ou menacent de porter un préjudice sérieux à la production, dans le marché commun, des produits similaires ou directement concurrents » (article 74, paragraphe 3).

Il n'est possible d'adresser de recommandations en vue de l'introduction de restrictions quantitatives au titre de l'article 74, paragraphe 3, que dans les conditions définies à l'article 58, c'est-à-dire si la Commission estime que la Communauté se trouve en présence d'une période de crise manifeste et après que le Comité consultatif a été consulté et que le Conseil a donné son accord « à l'instauration d'un régime de quotas de production accompagné, en tant que de besoin, des mesures prévues à l'article 74 ».

32. Le gouvernement français et la Commission considèrent tous les deux que les mesures nationales de sauvegarde en cause ont été adoptées « sur la base » de la recommandation de la Commission 77/328/CECA, du 15 avril 1977, relative à la défense contre des importations qui portent ou menacent de porter un préjudice à la production, dans le marché commun, des produits similaires ou directement concurrents [27].

27 — Ci-après la « recommandation de 1977 » (JO L 114, p. 4).

33. La Commission a cité cette recommandation pour la première fois dans sa réponse à la question écrite de la Cour; à l'audience, elle a proposé de considérer que les contingents français sont fondés sur la recommandation plutôt que sur le règlement de 1982. La Commission a exposé comme suit le contexte de son adoption et de sa mise en œuvre.

La Communauté a adopté le plan Davignon de 1977 en réponse à des difficultés croissantes, apparues en 1974, sur le marché de l'acier. Sur le plan interne, les principaux producteurs s'engageaient volontairement à limiter la production d'acier. Sur le plan externe, le plan comportait une série de recommandations, dont celle dont il est maintenant question, fondées sur les articles 74 et 86 du traité CECA. Dans le même temps, des arrangements avaient été conclus avec les principaux pays tiers fournisseurs de la Communauté, en vue de maintenir les importations à un niveau traditionnel et, partant, de stabiliser les prix. Or, même ces mesures se sont révélées insuffisantes et la Commission a déclaré en 1980 l'état de crise manifeste, conformément à l'article 58 du traité CECA. Certains pays tiers européens, dont la RDA, ont refusé de négocier pareil arrangement avec la Communauté. En conséquence, la France a pris des mesures nationales de sauvegarde, avec l'assentiment de la Commission, sous la forme d'un contingent annuel d'importations en provenance de RDA de certains produits CECA à partir de 1983. Ce régime de contingents a été mis en œuvre par des avis publiés au *Journal officiel de la République française* [28].

28 — Voir le point 4 des présentes conclusions.

34. La recommandation de 1977 est fondée sur la constatation que, lorsque des importations de produits visés par le traité CECA menacent la production communautaire, « compte tenu de l'existence du marché commun du charbon et de l'acier, l'instauration de mesures nationales ne pourrait pas, même en cas de concours mutuel, constituer une défense efficace et adéquate contre de telles importations, mais pourrait au contraire entraver le fonctionnement de ce marché commun et compromettre ses réalisations, notamment le tarif douanier unifié applicable à l'égard des pays tiers » (deuxième considérant du préambule). En pareil cas, le troisième considérant du préambule prévoit que, « pour ces raisons, la Commission *peut* être amenée à faire recours aux pouvoirs qui lui sont attribués par l'article 74, point 3 du traité » (c'est nous qui mettons en italiques).

35. L'article 1[er] de la recommandation de 1977 contraint les États membres à « [avertir] la Commission de tout danger résultant de l'évolution des importations qui pourrait rendre nécessaire le recours à des mesures de sauvegarde ». La Commission doit alors informer les autres États membres et, à bref délai, organiser des consultations avec ces derniers à propos de la situation de l'importation et des éventuelles mesures de sauvegarde (articles 1[er], paragraphe 2, 2 et 3). Si la Commission estime « à l'issue de la consultation visée ... qu'elle doit faire recours aux dispositions de l'article 74, point 3, du traité », elle est tenue d'en informer les États membres dans les dix jours ouvrables (article 4, paragraphe 1); à défaut, « les États membres intéressés peuvent prendre des mesures nationales » après consultation des

autres États membres et de la Commission (article 4, paragraphe 2).

36. Le gouvernement français et la Commission ont aussi relevé la pertinence pour la présente affaire de la recommandation n° 41/85/CECA de la Commission, du 4 janvier 1985, relative à la surveillance communautaire à l'égard des importations de certains produits sidérurgiques relevant du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, originaires de pays tiers autres que l'Espagne [29]. Afin « d'assurer une connaissance plus complète des importations prévisibles et des conditions auxquelles elles sont faites », l'article 1er, paragraphe 1, de la recommandation subordonne l'importation des produits sidérurgiques énumérés à ses annexes III A et III B à la délivrance d'un document d'importation; le document « est délivré ou visé par les États membres, sans frais et pour toutes les quantités demandées ... dans un délai maximal de dix jours ouvrables après le dépôt de la demande dûment remplie » (article 1er, paragraphe 3). Selon l'article 1er, paragraphe 4 « l'application du paragraphe 1 ne préjuge pas le maintien des restrictions quantitatives existantes appliquées par certains États membres pour certains produits sidérurgiques à l'égard de certains pays tiers ». L'article 2 précise les renseignements qui doivent être portés sur la demande de document d'importation et contraint l'importateur à certaines déclarations. Selon l'article 3, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission certains renseignements particuliers relatifs aux prix des marchandises importées, et l'article 4 dispose qu'« est considéré comme pays de provenance le dernier pays tiers intermédiaire dans lequel le produit en question a fait l'objet d'arrêts ou d'opérations juridiques non inhérents au transport ».

37. La recommandation n° 41/85/CECA de la Commission s'est appliquée du 9 janvier au 31 décembre 1985. La recommandation n° 3658/85/CECA de la Commission, du 23 décembre 1985, l'a remplacée [30]. Le libellé en est le même pour l'essentiel si ce n'est que l'article 1er, paragraphe 1, subordonne la « libre circulation dans la Communauté », et non pas l'importation, des produits CECA énumérés à la délivrance d'un document d'importation.

d) *Le droit communautaire s'applique-t-il aux faits de la présente espèce?*

38. Il est essentiel pour répondre aux questions posées par la cour d'appel de Paris d'établir si ces faits suffisent à démontrer que les quotas français étaient des mesures à caractère communautaire. La Cour dispose de très peu d'informations sur l'application éventuelle de la procédure définie dans la recommandation de 1977 avant l'adoption de l'avis du 20 mars 1983. Il semble qu'il y ait des raisons de déduire des renseignements fournis par le gouvernement français et par la

29 — JO L 7, p. 5.

30 — JO L 348, p. 32.

Commission que des consultations du type prévu aux articles 1er à 3 aient eu lieu et, de fait, l'avis prétend expressément appliquer la recommandation. Cette circonstance ne donne pas, selon nous, à cet avis le caractère d'une mesure communautaire.

39. La recommandation de 1977 envisage l'application éventuelle par la Commission de l'article 74, paragraphe 3, du traité CECA, qui l'habilite à adopter ou à recommander des restrictions d'importation *communautaires* dans certains cas et selon une procédure particulière. A cette fin, la recommandation impose aux États membres certaines obligations de notification et de consultation. Il n'apparaît pas en l'espèce que la Commission, à la suite de la consultation avec les États membres requise à l'article 4, paragraphe 1, de la recommandation, ait estimé devoir invoquer l'article 74, paragraphe 3, du traité, ou que toute autre mesure ait été prise à cette fin. Surtout, rien ne permet d'affirmer que la procédure requise par l'article 58 du traité, y compris l'assentiment du Conseil, ait été suivie aux fins d'adopter des mesures au titre de l'article 74, paragraphe 3. Nous ne pensons pas que les restrictions françaises puissent être réputées à quelque titre que ce soit mesures communautaires du seul fait qu'il y a eu des consultations avec la Commission et les autres États membres, ainsi que de l'accord antérieur de la Commission, conformément à la recommandation de 1977. Le fait qu'une procédure communautaire ait pu être mise en pratique avant son adoption n'implique pas que le contingent annuel ait été basé sur la recommandation de 1977 ou, a fortiori, sur l'article 74, paragraphe 3, du traité CECA.

40. Le texte même de la recommandation confirme cette analyse. Si la Commission décide de ne pas agir au titre de l'article 74 du traité CECA, ou si elle n'informe pas les États membres de sa position dans les dix jours ouvrables, « le ou les États membres intéressés peuvent prendre des mesures *nationales* » (article 4, paragraphe 2, c'est nous qui mettons en italiques). Les contingents français en cause dans la présente procédure nous semblent être tout au plus des mesures nationales de ce type.

41. Nous ne pensons pas non plus que les recommandations de 1985 précitées [31] aient quelque incidence sur la nature des restrictions françaises aux importations en cause. La recommandation n° 41/85/CECA de la Commission exige seulement des États membres qu'ils subordonnent certaines importations ou, dans le cas de la recommandation n° 3658/85/CECA, la libre circulation de certaines marchandises, à la délivrance d'un document d'importation, et énumère les renseignements requis pour la délivrance de ce document. On ne saurait dire que la République française ait mis en œuvre ces recommandations en imposant des restrictions quantitatives à l'importation de produits sidérurgiques en provenance de la RDA et en sanctionnant la violation de ces restrictions.

42. Cela nous semble refléter la conception des autorités nationales compétentes: la section 4 de l'avis émis par le ministère du Redéploiement industriel et du Commerce

31 — Points 36 et 37 des présentes conclusions.

extérieur en date du 7 mars 1985 [32], dont l'objet explicite est de mettre en œuvre la recommandation n° 41/85/CECA de la Commission, dispose que le régime institué par la note du 29 décembre 1984 [33] continue de s'appliquer aux importations en provenance de RDA des produits sidérurgiques concernés. De plus, le caractère autonome du contingent français ne contrevient pas au libellé des recommandations qui, l'une comme l'autre, reconnaissent en leur article 1er, paragraphe 4, que les obligations imposées aux États membres à l'article 1er, paragraphe 1, à savoir exiger un document d'importation et, par conséquent, délivrer ce document automatiquement (article 1er, paragraphe 3), s'appliquent « sans préjudice du maintien des restrictions quantitatives [nationales] existantes ».

43. A la lumière de ces circonstances, et compte tenu des limites des pouvoirs communautaires en matière de politique commerciale prévus à l'article 71 du traité CECA, nous pensons que l'imposition en l'espèce par la France de restrictions quantitatives sur les importations en cause de produits CECA en provenance de RDA constituait une mesure nationale trouvant sa source dans l'exercice de pouvoirs nationaux. Il en découle que la sanction des violations alléguées des dispositions nationales de droit douanier qui mettaient en œuvre ces restrictions ne relève ni du traité CECA, ni du traité CEE. C'est donc à la seule juridiction nationale qu'il incombe de rechercher s'il est possible d'appliquer un principe donnant effet rétroactif à une nouvelle loi plus douce et le droit communautaire n'intervient pas en ce domaine. La question de l'existence d'un principe équivalent de droit communautaire qui exigerait l'application de dispositions communautaires plus favorables à une situation de fait relevant à l'époque du droit national n'a pas été soulevée dans le cadre de la présente procédure. En toute hypothèse, la question n'aurait qu'un intérêt théorique, étant donné que la juridiction de renvoi a clairement manifesté son intention d'appliquer pareil principe au titre du droit national.

44. Pour être complet bien que, d'un point de vue strict, la question ne se pose pas en l'espèce, nous estimons utile de dire que nous pensons que la réunification de l'Allemagne ne saurait être réputée, du point de vue du droit communautaire, avoir un effet rétroactif du type évoqué par la juridiction nationale. La Cour a clairement affirmé dans sa jurisprudence que « le principe de la sécurité juridique s'oppose à ce qu'un règlement soit appliqué rétroactivement, cela indépendamment des effets favorables ou défavorables qu'une telle application pourrait avoir pour l'intéressé, sauf en raison d'une indication suffisamment claire, soit dans ses termes, soit dans ses objectifs, permettant de conclure que ce règlement dispose autrement que pour l'avenir seul » [34].

45. L'intégration de la RDA dans le territoire douanier de la Communauté est prévue au traité du 31 août 1990, passé entre la RFA et la RDA sur l'institution de l'unité

32 — *J O R F* du 8 mars 1985, p. 2848.

33 — Ce dernier fixe le contingent annuel pour 1985 (*J O R F* du 29 décembre 1984, p. 12168).

34 — Arrêt du 29 janvier 1985, Gesamthochschule Duisburg (234/83, Rec. p. 327, point 20).

allemande, à l'article 10, paragraphes 1 et 2 [35]. Ceux-ci disposent ce qui suit:

« 1) Dès que l'adhésion sera effective, les traités sur les Communautés européennes, y compris leurs modifications et compléments, ainsi que les accords, traités, et résolutions internationaux connexes à ces traités seront applicables au territoire [des Länder de la RDA].

2) Dès que l'adhésion sera effective, les lois prises sur le fondement des traités des Communautés européennes s'appliqueront aux territoires [des Länder de la RDA] sauf si les institutions communautaires compétentes prévoient des dérogations. Lesdites dérogations doivent tenir compte des exigences administratives et contribuer à prévenir des difficultés économiques. »

46. Du point de vue communautaire, l'intégration de l'ex-RDA dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier s'est effectuée par réinterprétation et non par modification des termes du premier paragraphe de l'article 79 du traité CECA. A la suite du traité sur l'unité allemande, les Länder de l'ex-RDA ont été intégrés au territoire européen de la République fédérale d'Allemagne.

Si la jurisprudence qui a trait à la non-rétroactivité en général du droit communautaire concerne des mesures prises par les institutions, le principe de sécurité juridique s'opposerait, selon nous, tout autant à ce que l'on prête pareil effet à la réinterprétation du traité destinée à tenir compte de la réunification de l'Allemagne.

47. Dans ses premières observations écrites, la Commission a proposé que la juridiction nationale, pour décider de l'éventuelle requalification des faits en droit national, pourrait utilement se référer à la description des diverses phases, telles qu'exposées dans lesdites observations, de l'intégration de l'ex-RDA dans le territoire douanier de la Communauté. Nous ne sommes pas convaincu que le rôle de la Cour en matière préjudicielle soit de fournir à la juridiction nationale des renseignements de ce type, ce qui, dans les circonstances de l'espèce, semble presque s'apparenter à un exercice de consultation juridique. Notamment, non seulement les dispositions concernées ont subi des modifications notables au cours de la période en cause, mais la juridiction nationale n'a pas expressément prié la Cour d'interpréter les « dispositions douanières communautaires qui en sont résultées » ni n'a indiqué en quoi celles-ci pourraient avoir une incidence sur l'affaire dont elle est saisie [36]; elle n'a pas précisé à quelle requalification des faits elle pense, ni à laquelle des nombreuses dates possibles les importations doivent être

35 — Doeker et Meyer: *The Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic in International Relations*, Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, NY, 1992, Deuxième série, Vol. III, p. 42 à 85.

36 — Il est tentant de remarquer, bien que ce soit par excellence du ressort de la juridiction nationale que, dans le cas de poursuites telles que celles en cause, M. Allain sera vraisemblablement considéré comme ayant participé à l'activité tout à fait légale consistant à importer de l'acier de la RFA récemment réunifiée mais que, simultanément, sans raison apparente, il a déclaré faussement que les marchandises provenaient de Yougoslavie.

réputées avoir eu lieu, ni quel type de fausse déclaration doit être retenu.

48. De plus, le débat a été dominé tout d'abord par l'idée que le traité CEE/CE s'appliquait aux produits en cause [37], et ce n'est qu'après la question écrite posée par la Cour que les parties ont présenté des observations sur les mesures CECA éventuellement pertinentes. Il n'a été soulevé aucune question relative à l'interprétation de telle ou telle disposition du traité CECA ou de mesures fondées sur ce traité. En l'absence d'une question suffisamment claire de la part de la juridiction nationale, toute réponse de la Cour risquerait, selon nous, d'être spéculative. En conséquence, nous ne proposons pas à la Cour de rechercher de son propre chef les dispositions de droit communautaire susceptibles d'être appliquées aux importations en cause si elles étaient intervenues après la réunification de l'Allemagne.

49. Il découle des considérations qui précèdent que, pour autant que la question présentée par la juridiction nationale tende à établir si le droit communautaire devrait exclure la requalification en droit national des faits de la présente procédure en contravention douanière, il convient de répondre négativement. Pour autant que la question de la compatibilité avec le droit communautaire des poursuites engagées contre l'appelant du chef de fausse déclaration ait été soulevée, il ne nous est pas possible, dans l'état du dossier soumis à la Cour, de donner une réponse plus précise.

V — Conclusion

50. A la lumière de ce qui précède, nous estimons que la question posée par la cour d'appel de Paris appelle la réponse suivante:

« Aucune disposition de droit communautaire ne s'oppose à la requalification en droit national des faits tels qu'ils ressortent de l'ordonnance de renvoi. »

37 — Cela ressort notamment de l'arrêt de la Cour de cassation et des observations écrites de la Commission (voir points 9, 14 et 15 des présentes conclusions).