CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 7 mai 1996 *

1. Par le recours qui fait l'objet de la présente affaire, la Commission demande à la Cour de constater que la République fédérale d'Allemagne, en autorisant l'importation de produits laitiers dans le cadre du régime du perfectionnement actif alors que leur valeur en douane est inférieure au prix minimal fixé par l'arrangement international concernant le secteur laitier, arrangement conclu dans le cadre du GATT et approuvé par la Communauté par décision 80/271/CEE du Conseil, du 10 décembre 1979, concernant la conclusion des accords multilatéraux résultant des négociations commerciales de 1973-1979 [1] (ci-après: l'« arrangement »), a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Plus précisément, la Commission fait grief au gouvernement allemand d'avoir ainsi violé, ou en toute hypothèse de ne pas avoir pris en considération: a) l'obligation de coopération en matière de prix minimaux à l'importation, telle qu'elle est prévue dans les trois protocoles annexés à l'arrangement [article 6, paragraphe 1, sous a), du protocole n° 1; article 6, sous a), des protocoles n[os] 2 et 3]; b) l'obligation de respecter les prix minimaux à l'exportation telle qu'elle figure à l'article 3, paragraphe 1, de chacun des trois protocoles annexés à l'arrangement; c) les articles 5 à 8 du règlement (CEE) n° 1999/85 du Conseil, du 16 juillet 1985, relatif au régime du perfectionnement actif [2], notamment en ce qui concerne l'existence des conditions économiques qui permettent d'accorder l'autorisation.

2. Pour bien comprendre la portée des moyens et des arguments avancés par la défenderesse, il est opportun de rappeler ici les dispositions pertinentes de l'accord et du régime du perfectionnement actif, ainsi que le déroulement de la phase précontentieuse.

Les dispositions pertinentes

3. L'arrangement, entré en vigueur le 1[er] janvier 1980, se propose de réaliser l'expansion et une libéralisation de plus en plus large du commerce mondial des produits laitiers dans des conditions de marché aussi stables que possible, sur la base d'avantages mutuels des pays exportateurs et importateurs (article I[er]). Cet arrangement s'applique aux produits suivants: lait et crème de lait conservés, concentrés ou sucrés; beurre; fromages et caillebotte; caséines (article II). Il prévoit des obligations

* Langue originale: l'italien.

1 — JO 1980, L 71, p. 1.

2 — JO L 188, p. 1.

générales d'information (article III) et de coopération entre les participants (article IV), notamment en matière d'aides aux pays en voie de développement (article IV). Les fonctions nécessaires à la mise en œuvre de l'arrangement sont exercées par le conseil international des produits laitiers instauré par l'arrangement lui-même et composé de représentants de tous les participants (article VII).

A l'arrangement sont annexés trois protocoles, concernant respectivement certaines poudres de lait (protocole n° 1), les matières grasses laitières (protocole n° 2) et certains fromages (protocole n° 3). Ces protocoles, qui constituent une partie intégrante de l'arrangement, imposent des obligations analogues: a) les prix à l'exportation ne doivent pas être fixés à un niveau inférieur aux prix minimaux fixés par l'arrangement (article 3, paragraphe 1, de chaque protocole); b) chaque protocole s'applique aux exportations de produits qui sont manufacturés ou reconditionnés sur le territoire douanier de l'un des participants (article 3, paragraphe 7, du protocole n° 1; article 3, paragraphe 6, des protocoles n^{os} 2 et 3); c) l'importation des produits relevant de ces protocoles ne doit pas être effectuée, dans la mesure du possible, à des prix inférieurs à la valeur en douane équivalant aux prix minimaux prescrits [article 6, paragraphe 1, sous a), du protocole n^{os} 1; article 6, sous a), des protocoles n^{os} 2 et 3]; d) les participants s'engagent à appliquer des mesures correctives appropriées si l'importation à des prix inférieurs aux prix minimaux est de nature à compromettre l'application du protocole [article 6, paragraphe 1, sous c), du protocole n° 1; article 6, sous c), des protocoles n^{os} 2 et 3]; e) sur demande d'un participant, il pourra être accordé des dérogations à l'obligation de respecter les prix minimaux visés à l'article 3, paragraphe 1, de chaque protocole (article 7 de chaque protocole) [3].

4. En ce qui concerne le régime communautaire du perfectionnement actif, il faut d'abord rappeler que, en application de l'article 1er, paragraphe 2, du règlement n° 1999/85, ce régime permet, sous réserve d'une autorisation préalable, de manufacturer sur le territoire douanier de la Communauté, pour leur faire subir une ou plusieurs opérations de perfectionnement: a) des marchandises non communautaires destinées à être réexportées hors du territoire douanier de la Communauté sous forme de produits compensateurs, sans que ces marchandises soient soumises aux droits à l'importation (régime de suspension); b) des marchandises mises en libre pratique, avec remboursement ou remise des droits à l'importation y afférents (à ces marchandises) si elles sont réexportées hors du territoire douanier de la Communauté sous forme de produits compensateurs (régime de remboursement). Les opérations de perfectionnement, telles que définies à l'article 1er, paragraphe 3, sous h), du même règlement, comprennent l'ouvraison, la transformation et la réparation de marchandises, ainsi que l'utilisation de certaines marchandises qui permettent ou facilitent l'obtention des produits compensateurs, et qui sont destinées à disparaître totalement ou partiellement au cours de leur utilisation.

3 — Par exemple, une dérogation est prévue pour la poudre de lait destinée à l'alimentation des animaux (article 3, paragraphe 5, du protocole n° 1).

L'autorisation nécessaire pour pouvoir bénéficier du perfectionnement actif est accordée, conformément à l'article 5 du règlement n° 1999/85, dans le cas où ce régime « peut contribuer à créer les conditions les plus favorables à l'exportation des produits compensateurs, pour autant que les intérêts essentiels des producteurs de la Communauté ne soient pas atteints (conditions économiques) ». Les conditions économiques sont remplies, entre autres, lorsque les marchandises qui sont destinées à subir les opérations de perfectionnement « sont produites dans la Communauté, mais ne peuvent être utilisées parce que leur prix rend économiquement impossible l'opération commerciale envisagée » [article 6, paragraphe 1, sous d)].

5. Aux fins qui sont pertinentes ici, il y a lieu de rappeler en outre le règlement (CEE) n° 2228/91 de la Commission, du 26 juin 1991, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 1999/85 [4]. L'article 16 de ce règlement dispose que le placement des marchandises sous le régime du perfectionnement actif, en cas de recours au système de la suspension, a pour conséquence la non-application des mesures spécifiques de politique commerciale à l'importation prévues pour lesdites marchandises [5]. Les mesures spécifiques de politique commerciale sont les mesures non tarifaires établies, dans le cadre de la politique commerciale commune, par les dispositions communautaires relatives au régime applicable aux importations et aux exportations de marchandises, telles que les mesures de surveillance ou de sauvegarde, les restrictions ou limites quantitatives et les interdictions d'importation ou d'exportation (article 1er, paragraphe 12).

Bien qu'il ne soit pas applicable aux faits de la présente affaire, nous rappelons enfin que le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire [6] (qui a d'ailleurs remplacé et abrogé le règlement n° 1999/85), prévoit, à l'article 114, paragraphe 1, sous a), que le régime du perfectionnement actif permet de manufacturer sur le territoire douanier de la Communauté, pour leur faire subir une ou plusieurs opérations de perfectionnement, « des marchandises non communautaires destinées à être réexportées hors du territoire douanier de la Communauté sous forme de produits compensateurs, sans que ces marchandises soient soumises aux droits à l'importation ni aux *mesures de politique commerciale* » [7].

La phase précontentieuse

6. Considérant contraire au droit communautaire la pratique qui consiste à autoriser des opérations de perfectionnement actif alors que la valeur en douane des marchandises est inférieure au prix minimal fixé par

4 — JO L 210, p. 1.

5 — Cette disposition, il est bon de le préciser, est rédigée dans des termes identiques à ceux de l'article 16 du règlement (CEE) n° 3677/86 du Conseil, du 24 novembre 1986, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 1999/85 (JO L 351, p. 1), règlement codifié et, par conséquent, abrogé précisément par le règlement n° 2228/91.

6 — JO L 302, p. 1.

7 — C'est nous qui soulignons.

l'arrangement, la Commission a engagé, par lettre de mise en demeure du 26 mars 1991, une procédure d'infraction contre la République fédérale d'Allemagne. Le gouvernement allemand a contesté, par lettre du 8 mai suivant, que les marchandises soumises au régime du perfectionnement actif constituaient des importations au sens de l'arrangement et a rappelé, en tout état de cause, qu'il avait saisi le comité de l'article 113 en vue d'éclaircir cette question.

La Commission, qui n'était pas satisfaite des explications fournies par le gouvernement allemand, lui a adressé, le 3 février 1993, un avis motivé dans lequel elle a confirmé sa position et a demandé qu'il soit mis fin à l'infraction dans un délai de deux mois. En réponse à l'avis motivé, le gouvernement allemand a fait valoir, d'une part, que la réglementation communautaire sur le perfectionnement actif elle-même prévoit que les mesures de politique commerciale ne s'appliquent pas aux marchandises soumises à ce régime; d'autre part, que le comité de l'article 113 n'avait pas encore approfondi cette question.

7. Il convient à cet égard de préciser que, comme cela résulte d'un document produit par la Commission à la demande de la Cour, le point soulevé par les autorités allemandes a effectivement été porté devant le comité de l'article 113 à la séance du 15 février 1991. Dans le procès-verbal relatif à cette séance, il est affirmé que « la Commission a commencé à examiner, avec les délégations intéressées, un problème soulevé par la délégation allemande et relatif aux difficultés qu'entraîne une *contradiction évidente* entre les dispositions législatives communautaires sur le perfectionnement actif des produits laitiers et les dispositions sur les prix minimaux figurant dans l'arrangement international concernant le secteur laitier. Le comité a décidé de revenir à cette question quand la Commission aurait clarifié la situation » [8].

La Commission n'a cependant plus porté la question à l'attention du comité. Et cela, comme elle l'a expliqué au cours de la procédure, parce que — suite à des contacts bilatéraux avec les diverses délégations — elle était arrivée à la conclusion que la position du gouvernement allemand était « isolée ». Elle a par conséquent introduit, le 26 janvier 1994, le présent recours.

Sur la recevabilité

8. Nous relevons à titre préliminaire que l'État défendeur, bien qu'il n'ait pas soulevé formellement d'exception d'irrecevabilité, observe néanmoins que la Commission aurait dû attendre la fin des travaux du comité de l'article 113 avant d'introduire le recours en cause. Il rappelle, notamment, que la raison d'être d'un tel comité est précisément de garantir l'interprétation et le respect des accords internationaux et, à cette fin, d'arrêter une position unique de la Commu-

8 — C'est nous qui soulignons. Pour ce qui importe ici, nous relevons que le texte anglais parle de « apparent discrepancy » et la traduction italienne non officielle de « contraddizione evidente ».

nauté sur les points sur lesquels il y a divergence entre les États membres et entre ces derniers et la Commission. Par conséquent, toujours de l'avis du gouvernement allemand, on est en droit de se demander si la Commission pouvait introduire un recours conformément à l'article 169 pour faire constater la violation d'un accord international dans un cas où, comme en l'espèce, le comité de l'article 113 — saisi de la question — ne s'était pas encore prononcé.

Sur ce point, il suffit de relever ici que l'article 169 attribue à la Commission un large pouvoir discrétionnaire [9], tant en ce qui concerne l'engagement de la procédure d'infraction, puisqu'il suffit, à cette fin, qu'elle « *estime* qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité », qu'en ce qui concerne l'introduction du recours, étant donné qu'elle « *peut* saisir la Cour de justice ». L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire ne saurait par conséquent être subordonné à des conditions différentes et plus sévères que celles prévues par l'article 169 lui-même, notamment à l'avis du comité de l'article 113. Il en résulte, pour ce qui importe ici, que le choix de la Commission d'introduire le présent recours sans attendre l'avis du comité, alors même que celui-ci avait été saisi, peut certes être discuté sur le plan de l'opportunité, mais n'a aucune pertinence aux fins de la recevabilité du recours.

9 — Le pouvoir discrétionnaire dont dispose la Commission à cet égard a été souligné par la Cour à plusieurs reprises, bien que dans un contexte différent. Voir, par exemple, l'arrêt du 14 février 1989, Star Fruit/Commission (247/87, Rec. p. 291, point 11).

Sur le fond

9. Comme nous l'avons déjà rappelé, la Commission fait grief à la République fédérale d'Allemagne d'autoriser des opérations de perfectionnement actif même lorsque les prix minimaux à l'*importation* prévus par l'arrangement ne sont pas respectés. La Commission en déduit la violation de l'obligation de respecter les prix minimaux à l'*exportation* fixés par le même arrangement, ainsi que la violation du règlement, dans la mesure où le fait même d'accorder des autorisations dans l'hypothèse considérée impliquerait le non-respect des conditions économiques visées aux articles 5 à 8 dudit règlement.

Le gouvernement allemand ne conteste pas qu'il autorise, dans le cadre des opérations de perfectionnement actif, l'importation de produits laitiers à des prix inférieurs aux prix minimaux établis par l'arrangement. Il fait toutefois valoir que l'admission de ces produits au régime du perfectionnement actif n'entre même pas dans le champ d'application de l'arrangement. A cette fin, le gouvernement allemand fait valoir que: a) les notions d'importation et d'exportation visées par l'arrangement se réfèrent à des marchandises en libre pratique dans la Communauté et non à des marchandises soumises au régime du perfectionnement actif; b) l'application de mesures de politique commerciale — et, par conséquent, également de l'arrangement — aux marchandises soumises au régime du perfectionnement actif serait expressément exclue par l'article 16 du règlement n° 2228/91 (lequel reprend exactement le texte de l'article 16 du règlement précé-

dent, le règlement n° 3677/86) et, à partir du 1er janvier 1994, par l'article 114, paragraphe 1, sous a), du code des douanes communautaire.

10. En tenant compte de ces arguments, il y a lieu avant tout de déterminer si l'arrangement, qui ne contient aucune disposition expresse à cet égard, est ou non applicable aux échanges commerciaux avec les pays tiers dans le cadre du perfectionnement actif.

11. Les arguments avancés par les parties et qui ont trait au texte même de l'arrangement ne semblent pas décisifs. Il est vrai en effet, comme l'a montré la Commission, que les articles 3, paragraphe 7, du protocole n° 1 et 3, paragraphe 6, des protocoles nos 2 et 3, qui précisent que ces protocoles sont applicables aux exportations des produits en cause, qu'ils soient « manufacturés » ou « reconditionnés » sur le territoire douanier d'un participant et, par conséquent, également de la Communauté, ne prévoient aucune exception. Il est cependant vrai, par ailleurs, que les produits « manufacturés » ou « reconditionnés » sur le territoire douanier de la Communauté ne correspondent pas, du moins pas nécessairement, aux produits obtenus par l'ouvraison, la transformation ou la réparation de marchandises au sens de la réglementation sur le perfectionnement actif. En toute hypothèse — même si l'on entend considérer l'interprétation de la Commission comme correcte —, on peut tout au plus en déduire que l'arrangement est applicable également aux exportations effectuées à la suite d'une opération de perfectionnement actif, mais certainement pas aux importations de marchandises soumises à un tel régime.

La Commission fait cependant valoir qu'une interprétation différente — outre le fait qu'elle serait contraire à l'objectif de l'arrangement — inciterait au non-respect de ce dernier, dans la mesure où les États participants pourraient acheter à des pays tiers les produits en question à des prix inférieurs à ceux fixés par l'arrangement et même les réexporter, à la suite de leur ouvraison ou transformation dans le cadre du régime du perfectionnement actif, sans même respecter les prix minimaux à l'exportation.

12. Or, il faut avant tout reconnaître que la stabilité du marché, voulue par l'arrangement pour garantir l'expansion et la libéralisation du commerce mondial des produits en cause, serait mise en péril s'il était permis aux opérateurs communautaires de ne pas respecter, ne serait-ce que dans le seul cadre du perfectionnement actif, les prix minimaux fixés par l'arrangement. Si l'on tient compte par ailleurs du fait que les prix communautaires sont beaucoup plus élevés que les prix mondiaux, il est plus qu'évident que l'exclusion des marchandises soumises au régime du perfectionnement actif du champ d'application de l'arrangement serait inévitablement de nature à nuire aux intérêts des producteurs communautaires.

Nous considérons, par conséquent, que, en l'absence d'une disposition expresse dans l'accord, prévoyant le contraire, il y a lieu de partager la thèse de la Commission. Cela signifie, à l'évidence, que le fait même d'autoriser des opérations de perfectionnement actif alors que la valeur en douane est inférieure aux prix minimaux à l'importation

prévus par l'accord constitue, en principe, une violation de l'accord.

13. A cet égard, nous relevons en outre que la thèse, elle aussi avancée par le gouvernement défendeur, selon laquelle l'obligation en cause constituerait une simple obligation de coopération, n'est pas de nature à modifier les données du problème. Il est vrai, en effet, que la disposition en question n'impose aux parties que « de coopérer à la réalisation de l'objectif du présent protocole en matière de prix minimaux et de veiller dans la mesure du possible à ce que les produits ... ne soient pas importés à des prix inférieurs à la valeur en douane appropriée équivalant aux prix minimaux prescrits » [10]. Il est également vrai, comme l'a soutenu la Commission, que la formulation de cette règle est due au fait que, parfois, les États participants ne sont pas en mesure d'empêcher l'importation des produits en cause à des prix inférieurs aux prix minimaux fixés par l'accord.

En l'espèce, il est bien évident que l'État en cause est assurément en mesure d'empêcher l'importation: il lui suffit en effet de refuser d'accorder l'autorisation indispensable.

14. Nous considérons par contre que le moyen tiré du non-respect des prix minimaux à *l'exportation* n'est pas fondé. A cet égard, la Commission se borne en réalité à soutenir que le non-respect des prix minimaux à l'importation impliquerait comme conséquence automatique que même la réexportation des produits en cause serait effectuée à des prix inférieurs aux prix minimaux. Le gouvernement allemand répond que les coûts des opérations de perfectionnement (ouvraison, transformation ou réparation), joints à ceux du transport, auraient pour conséquence que les produits en cause seraient réexportés à des prix supérieurs à ceux fixés par l'arrangement.

En présence d'une telle affirmation, qui n'a pas été réfutée de manière adéquate par la Commission, à laquelle incombe, il est bon de le rappeler, la charge de la preuve de l'existence de la violation qu'elle a dénoncée [11], le moyen en question doit en tout état de cause être rejeté.

15. Ceci étant précisé, nous en venons à examiner la contradiction alléguée qui existerait entre l'arrangement et les règles relatives au perfectionnement actif. Comme nous l'avons déjà indiqué, le gouvernement allemand fait valoir en effet que — conformément à l'article 16 du règlement n° 2228/91 et, à partir du 1er janvier 1994, à l'article 114, paragraphe 1, sous a), du code des douanes communautaire — le placement des marchandises sous le régime du perfectionnement actif, en

10 — Article 6, paragraphe 1, sous a), du protocole n° 1 et articles correspondants des deux autres protocoles. Nous rappelons en outre que, sur la base de l'article 6, paragraphe 1, sous c), du protocole n° 1 et des dispositions correspondantes des deux autres protocoles, les mêmes parties s'engagent en outre à « examiner avec bienveillance les propositions visant à appliquer des mesures correctives appropriées si des importations réalisées à des prix incompatibles avec les prix minimaux compromettent l'application du présent protocole ».

11 — Voir en dernier lieu l'arrêt du 27 avril 1993, Commission/Grèce (C-375/90, Rec. p. I-2055, point 33).

cas de recours au système de la suspension, a pour conséquence la non-application des mesures spécifiques de politique commerciale à l'importation prévue pour lesdites marchandises.

16. La Commission, quant à elle, ne considère pas comme pertinente la référence à l'article 16 de son règlement d'application, étant donné que ce règlement fait référence à *des mesures de politique commerciale destinées spécifiquement à l'importation,* alors qu'il ne s'agirait pas dans l'affaire en cause de mesures spécifiques à l'importation, mais de mesures complémentaires au régime prévu pour l'exportation. En toute hypothèse, le gouvernement allemand ne pourrait en somme, selon la Commission, évoquer utilement les dispositions en question, étant donné qu'il s'agit de dispositions présentes dans un règlement d'application de la Commission et non dans le règlement de base du Conseil.

La Commission admet ensuite elle-même que ses arguments ont perdu de leur force, à la suite de l'entrée en vigueur du code des douanes, dont l'article 114, paragraphe 1, sous a), exclut, en termes généraux, l'applicabilité des mesures de politique commerciale aux marchandises soumises au régime du perfectionnement actif. Bien qu'elle ait essayé d'expliquer la compatibilité entre cet article et l'arrangement, la Commission s'est en réalité bornée, au cours de la procédure orale, à préciser que, puisque le code des douanes n'était entré en vigueur qu'après le délai fixé dans l'avis motivé, la disposition en cause n'était pas applicable aux faits de l'espèce.

17. S'agissant de ce dernier point, nous rappelons d'abord que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, le manquement est constaté par référence à la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé [12]. Il en résulte, pour ce qui importe en l'espèce, que l'infraction reprochée à la République fédérale d'Allemagne ne pourrait, à strictement parler, être appréciée par rapport à l'article 114, paragraphe 1, sous a), du code des douanes, puisque celui-ci est entré en vigueur le 1er janvier 1994, alors que le délai imparti par l'avis motivé expirait en avril 1993.

Des considérations relatives à l'économie des procédures suggéreraient toutefois une solution différente. Au-delà de la circonstance que l'arrêt qui va être rendu ne s'appliquerait que pour le passé, de sorte que le problème en cause en l'espèce se poserait une nouvelle

12 — Cette jurisprudence, relative à des comportements et/ou des modifications législatives intervenues après cette date, opère en réalité sous un double aspect: tant dans l'intérêt de la Commission de voir constater le manquement même s'il a cessé dans l'intervalle (voir, par exemple, l'arrêt du 21 juin 1988, Commission/Belgique, 283/86, Rec. p. 3271, point 6; ainsi que l'arrêt du 11 août 1995, Commission/Allemagne, C-433/93 Rec., p. I-2303, point 15), que dans l'intérêt de l'État membre à ne pas se voir opposer des moyens différents de ceux énoncés au cours de la procédure précontentieuse, dont les finalités essentielles ne seraient pas respectées s'il en allait autrement, notamment s'agissant du principe du contradictoire (voir, parmi de nombreux arrêts, l'arrêt du 13 décembre 1990, Commission/Grèce, C-347/88, Rec. p. I-4747, point 16, ainsi que l'arrêt du 14 juillet 1988, Commission/Belgique, 298/86, Rec. p. 4343, point 10). Cette dernière affirmation n'est toutefois pas entendue en termes absolus. La Cour a en effet admis que, dans le cas où il y avait modification des règles applicables entre la phase précontentieuse et l'introduction du recours, il est suffisant, aux fins de la recevabilité du nouveau moyen, « que le système mis en place par la législation contestée au cours de la procédure précontentieuse ait été, dans son ensemble, maintenu par les nouvelles mesures adoptées par l'État membre postérieurement à l'avis motivé et qui sont attaquées dans le cadre du recours » (arrêt du 17 novembre 1992, Commission/Grèce, C-105/91, Rec. p. I-5871, point 13). Dans le cas où la Cour adopterait la même perspective également en ce qui concerne les modifications intervenues dans la réglementation communautaire, il nous semble que les moyens exposés par le gouvernement allemand et fondés sur l'article 114, paragraphe 1, sous a), du code des douanes mériteraient d'être pris en considération.

fois pour la période qui débute le 1er janvier 1994, nous soulignons par ailleurs que c'est la Commission elle-même qui a cité pour la première fois, dans la requête, l'article 114, paragraphe 1, sous a), du code des douanes et qui s'est posé la question de savoir si cet article pouvait être considéré comme de nature à faire cesser le manquement reproché à la République fédérale d'Allemagne. D'ailleurs, en répondant par écrit à une question spécifique posée par la Cour, la Commission a elle-même précisé que si l'on parvenait à la conclusion que le comportement litigieux du gouvernement allemand était autorisé par un règlement du Conseil, un recours au titre de l'article 173 en vue de faire annuler l'acte pris par cette institution, serait certainement plus approprié qu'un recours en application de l'article 169 contre l'État membre « qui a manqué à ses obligations ».

En toute hypothèse, étant donné que l'article 114, paragraphe 1, sous a), du code des douanes reprend et élargit le contenu de l'article 16 du règlement n° 2228/91, avec pour conséquence qu'une éventuelle contradiction entre cet article et l'arrangement impliquerait une contradiction encore plus manifeste entre la disposition précitée du code des douanes et l'arrangement, il convient de vérifier en premier lieu si l'arrangement peut ou non être considéré, en application de l'article 16 du règlement n° 2228/91, comme une mesure de politique commerciale destinée spécifiquement à l'importation.

18. L'affirmation lapidaire de la Commission, selon laquelle il s'agirait en réalité d'une mesure complémentaire à l'exportation, ne semble pas convaincante et elle n'est, en tout cas, pas suffisamment motivée. Si elle fait référence à la circonstance que l'obligation de respecter les prix minimaux n'est impérative que pour les exportations alors que, pour les importations, il ne serait imposé aux parties que de « coopérer à la réalisation de l'objectif du présent protocole en matière de prix minimaux et de veiller dans la mesure du possible à ce que les produits ... ne soient pas importés à des prix inférieurs à la valeur en douane appropriée équivalant aux prix minimaux prescrits » [13], la thèse en cause serait contredite, à notre avis, non seulement par la teneur de l'arrangement, mais également par la Commission elle-même.

Cette dernière a en effet souligné, au cours de la procédure, que l'obligation de respecter les prix minimaux à l'importation est rédigée en des termes qui ne sont pas absolus, uniquement du fait qu'il n'est pas toujours possible aux États contractants d'empêcher les importations à des prix inférieurs à ceux qui ont été fixés. Cette argumentation montre que l'accord était destiné, du moins en principe, à mettre en place un régime applicable tant aux importations qu'aux exportations; cette constatation est confirmée par l'objectif de l'accord, tel que nous l'avons déjà souligné (voir points 11 et 12). Il est à peine besoin d'ajouter que, dans la mesure où il s'agit d'un régime applicable aux importations et aux exportations, il relève pleinement des mesures spécifiques de politique com-

13 — Article 6, paragraphe 1, sous a), du protocole n° 1 et articles correspondants des deux autres protocoles.

merciale telles que définies à l'article 1er, paragraphe 12, du règlement n° 2228/91 [14].

19. L'argument de la Commission selon lequel on ne saurait invoquer l'article 16 du règlement n° 2228/91 aux fins qui sont pertinentes en l'espèce, dans la mesure où cet article figure dans un règlement d'application de la Commission et non dans le règlement de base du Conseil, nous paraît tout à fait singulier, voire même surprenant. Nous admettons que nous ne voyons pas clairement si la Commission entend ainsi faire valoir qu'il lui est permis d'adopter des règlements d'application contraires à un accord international auquel la Communauté est partie et, en même temps, poursuivre les États qui les respectent ou si une violation éventuelle d'un accord international par des dispositions communautaires ne peut être prise en considération que si elle est commise par le Conseil.

En tout cas, il nous semble particulièrement évident que, dans la mesure où il n'est pas allégué en l'espèce que l'article 16 du règlement n° 2228/91 constitue une violation du règlement de base, la thèse de la Commission se révèle non seulement obscure, mais aussi dépourvue de pertinence. Il n'en reste pas moins que l'article 16 est contraire à l'arrangement du fait même qu'il soustrait à son champ d'application les marchandises soumises au perfectionnement actif, et que cela est devenu encore plus évident avec l'entrée en vigueur du code des douanes communautaire. La formulation de l'article 114, paragraphe 1, sous a), dudit code ne permet en effet aucun doute en ce qui concerne la non-applicabilité des mesures de politique commerciale aux marchandises soumises au régime en cause, avec pour conséquence que les observations qui précèdent s'appliquent — à plus forte raison — en ce qui concerne cette disposition: la contradiction déjà observée entre la réglementation sur le perfectionnement actif et l'arrangement est ainsi confirmée et, à présent, même renforcée.

20. Prenant acte de l'existence d'une telle contradiction, il nous faut maintenant clarifier le point de savoir si le gouvernement allemand est quand même tenu de respecter l'arrangement et si, nonobstant les circonstances particulières de l'espèce, le recours doit néanmoins être accueilli.

Attendu que — conformément à l'article 228, paragraphe 7, du traité CE — les accords conclus entre la Communauté et un ou plusieurs États membres lient les institutions de la Communauté et les États membres, la Commission fait valoir que, « si les autorités allemandes appliquaient rigoureusement le régime communautaire du perfectionnement actif et l'arrangement GATT, les autorisations pour les opérations de perfectionnement actif ne seraient pas octroyées »,

14 — La non-applicabilité des mesures de politique commerciale aux marchandises soumises au perfectionnement actif, dans le cas du recours au régime de suspension, est confirmée indirectement également par l'article 51 du même règlement, en vertu duquel la mise en libre pratique des marchandises d'importation « est subordonnée à l'application, par l'autorité douanière, des mesures spécifiques de politique commerciale en vigueur pour les marchandises d'importation au moment de l'acceptation de la déclaration de mise en libre pratique ».

avec la conséquence que la question de l'incompatibilité ne se poserait même pas. En substance, la thèse de la Commission est que les autorisations d'importation, lorsque les prix sont inférieurs aux prix minimaux fixés par l'arrangement, devraient être refusées et/ou révoquées, si elles ont déjà été accordées, puisque dans cette hypothèse les conditions économiques exigées par la réglementation en cause pour la délivrance de l'autorisation ne seraient pas remplies. Et cela, surtout parce que, dans la mesure où les prix minimaux fixés par l'arrangement ne sont pas respectés, la Communauté aurait des coûts supérieurs au niveau des frais agricoles, ce qui se répercuterait négativement sur les producteurs communautaires eux-mêmes.

21. La thèse en cause, telle que présentée par la Commission, nous semble par conséquent indiquer que le manquement continuerait d'exister même en l'absence de l'arrangement, notamment de l'obligation qu'il impose de respecter des prix minimaux. Si l'on y regarde de près, cependant, tel n'est pas le cas. En effet, la Commission ne met absolument pas en cause la thèse du gouvernement allemand, selon laquelle les autorisations seraient accordées conformément à l'article 6, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1999/85 [15]. Au contraire, la Commission reconnaît que l'hypothèse envisagée par cette disposition se vérifie fréquemment en ce qui concerne les produits en cause et que, par conséquent, il n'y aurait, à strictement parler, aucune violation du règlement sous l'angle de l'existence des conditions économiques. La Commission n'en fait pas moins valoir que la Communauté ne peut en aucun cas considérer que les opérations effectuées à des prix inférieurs aux prix minimaux sont des opérations susceptibles d'être protégées; ceci en raison des dispositions pertinentes de l'arrangement et de leurs effets, conformément à l'article 228, paragraphe 7, du traité.

En somme, de l'avis de la Commission, l'interprétation du règlement communautaire de manière conforme à l'arrangement impliquerait que les conditions économiques fixées par l'arrangement ne peuvent être invoquées, même lorsqu'elles sont effectivement réunies, étant donné que, conformément à l'article 228, paragraphe 7, l'accord prévaut sur le règlement. Cela signifie, d'ailleurs, que la contradiction entre l'arrangement et la réglementation sur le perfectionnement actif va bien au-delà de la délimitation du champ d'application de l'un et de l'autre et que, en définitive, le critère d'interprétation conforme ne permet pas de l'éliminer.

22. Mais il y a plus. Le raisonnement de la Commission, qui aboutit à un cercle vicieux, amène inévitablement à conclure que le moyen tiré de la violation du règlement n'est pas fondé. La délivrance des autorisations même si les prix des produits en cause sont inférieurs aux prix minimaux fixés par l'arrangement pourra en effet impliquer le non-respect de l'accord, mais sûrement pas — du moins en tant que telles — des

15 — Sur la base duquel — nous le rappelons — les conditions économiques sont remplies lorsque les marchandises qui sont destinées à subir les opérations de perfectionnement sont produites dans la Communauté mais ne peuvent pas être utilisées parce que leur prix rend économiquement impossible l'opération commerciale envisagée.

conditions économiques visées aux articles 5 à 8 du règlement n° 1999/85. En l'espèce, il convient de le rappeler, la Commission elle-même ne conteste pas le fait que ces conditions sont réunies, conformément à l'article 6, paragraphe 1, sous d), de ce règlement.

Dans ces conditions, il faut donc admettre que le moyen fondé sur la violation alléguée du règlement doit être rejeté. Il reste toutefois à définir si la contradiction entre la réglementation sur le perfectionnement actif et l'arrangement peut ou doit conduire, en vertu de la primauté du second par rapport à la première, à une condamnation de la République fédérale d'Allemagne, limitée — il est bon de le rappeler — à la violation de l'obligation de respecter les prix minimaux à l'importation.

23. Nous répondons à cette question par la négative. Qu'il soit bien clair que nous n'avons absolument pas l'intention de mettre en cause le fait que l'arrangement prévaut sur le droit dérivé. Nous ne pouvons cependant pas ne pas relever que l'approche de la Commission semble ignorer que, conformément à l'article 228, paragraphe 7, du traité, les accords internationaux auxquels la Commission est partie lient non seulement les États membres, mais également les institutions, par conséquent également le Conseil et la Commission elle-même. Nous reconnaissons certes la cohérence de la position de la Commission lorsqu'elle affirme que les États membres, d'une part, ne peuvent invoquer leur interprétation des obligations qu'ils ont contractées dans le cadre du GATT et décider de manière autonome s'ils doivent les respecter ou non; d'autre part, ils ne peuvent pas non plus invoquer leur interprétation pour faire valoir l'incompatibilité d'une disposition du droit dérivé avec ces obligations. Dans les deux cas, en effet, la Commission revendique le droit de décider elle-même, attendu que ce serait uniquement la Communauté qui serait responsable envers les pays tiers, quelle que soit l'interprétation correcte « communautaire » des obligations contractées dans le cadre du GATT.

Une telle position, à l'évidence, a comme conséquence que le contrôle du respect d'un accord qui lie tant les États membres que la Communauté peut être opéré par la Cour uniquement dans l'hypothèse dans laquelle la violation est commise par l'État membre et non lorsque la violation de l'accord est due à un comportement des institutions elles-mêmes. Dans ce dernier cas, en effet, l'éventuelle violation des obligations contractées dans le cadre du GATT ne pourra être sanctionnée qu'avec les instruments prévus par le droit international. Nous prenons acte du fait que cette approche, qui suscite en nous — nous l'admettons — plus d'un doute, a désormais reçu l'approbation de la Cour [16]: les obligations contractées dans le cadre du

16 — Nous nous référons, notamment, à l'arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973), dans lequel la Cour, partant de la prémisse que les dispositions du GATT n'ont pas d'effet direct, a précisément affirmé qu'elle ne pouvait pas « apprécier la légalité d'un règlement dans le cadre d'un recours introduit par un État membre au titre de l'article 173, premier alinéa, du traité » (point 109) et que, par conséquent, « ce n'est que dans l'hypothèse où la Communauté a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre du GATT ou dans celle où l'acte communautaire renvoie expressément à des dispositions précises de l'Accord général qu'il appartient à la Cour de contrôler la légalité de l'acte communautaire en cause au regard des règles du GATT » (point 111).

GATT ne constituent pas un critère de la légalité du comportement des institutions, comportement qui s'est pourtant traduit dans un acte normatif que les États membres sont en principe tenus de respecter [17].

24. Une telle jurisprudence, transposée au cas qui nous occupe en l'espèce, exclurait que la Cour puisse en tout état de cause apprécier le comportement de l'État défendeur à la lumière de la contradiction qui a été invoquée entre la réglementation du perfectionnement actif et l'arrangement, étant donné que, disons-le clairement, une telle contradiction signifie, de manière non équivoque, que d'abord la Commission (article 16 du règlement n° 2228/91) et ensuite le Conseil [article 114, paragraphe 1, sous a), du code des douanes communautaire] ont violé l'arrangement. Un tel résultat serait cependant inacceptable, notamment s'il devait avoir pour conséquence d'amener la Cour à juger le comportement de l'État défendeur uniquement par rapport à l'arrangement, sans tenir compte, par conséquent, du fait que le comportement poursuivi aujourd'hui par la Commission est autorisé par un règlement de cette même Commission, règlement adopté par conséquent en violation de l'arrangement.

A cet égard, nous nous bornons par conséquent à observer que le fait d'exclure la possibilité d'invoquer les dispositions du GATT pour contester la validité de dispositions communautaires, et le fait que cette exclusion a pour conséquence de reconnaître au Conseil et à la Commission de larges marges de manœuvre, en ce qui concerne le contenu et les effets des obligations contractées dans le cadre de cet arrangement, ne peut, en tout état de cause, être de nature à entraîner la condamnation de l'État en cause pour avoir respecté le règlement et ne pas s'être, par contre, conformé à l'arrangement. On ne saurait en effet accepter que la contradiction déjà mentionnée entre la réglementation communautaire et l'arrangement n'ait aucune pertinence.

25. Enfin, il ne nous semble pas inutile de rappeler que, sur le fondement d'une jurisprudence constante de la Cour, « la législation communautaire doit être certaine et son application prévisible pour les justiciables » [18]; cela, précisément en considération du principe de la sécurité du droit, principe qui fait partie de l'ordre juridique communautaire [19].

17 — Cette jurisprudence n'a pas été cependant exempte de critiques: voir, par exemple, Vellano: « Osservazioni in tema di diretta applicabilità del GATT: l'opportunità di una svolta interpretativa », dans *Giurisprudenza italiana*, 1995, tome I, p. 1145 et suiv.; ainsi que Hahn et Schuster: « Le droit des États membres de se prévaloir en justice d'un accord liant la Communauté », dans *Revue générale de droit international public*, 1995, p. 367 et suiv.. Les États membres, compte tenu du fait que l'évaluation en matière d'invocabilité du GATT est ainsi laissée entièrement à la discrétion du Conseil, font observer en particulier que « la Cour de justice doit se demander si ce point de vue est compatible avec sa fonction telle qu'elle est fixée à l'article 164 du traité CE, à savoir assurer le respect du droit » (p. 377).

18 — Voir, parmi tant d'autres, l'arrêt du 22 février 1984, Kloppenburg (70/83, Rec. p. 1075, point 11); les arrêts du 15 décembre 1987, Irlande/Commission (325/85, Rec. p. 5041, point 18); Pays-Bas/Commission (326/85, Rec. p. 5091, point 24); Allemagne/Commission (332/85, Rec. p. 5143, point 23); France/Commission (336/85, Rec. p. 5173, point 17), ainsi que Danemark/Commission (348/85, Rec. p. 5225, point 19), de même que, récemment, l'arrêt du 16 juin 1993, France/Commission (C-325/91, Rec. p. I-3283, point 26).

19 — Voir l'arrêt du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor e.a. (205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, point 30).

Or, il nous semble que l'affirmation précitée de la Cour vaut, à plus forte raison, dans un cas comme celui qui nous occupe en l'espèce, dans lequel l'ambiguïté et la confusion générées par des dispositions à l'évidence contradictoires s'ajoutent à la difficulté pour l'État membre en cause de rechercher une solution du problème sur le plan interne (communautaire), solution qu'il a cependant tenté d'obtenir en saisissant le comité de l'article 113.

26. Qu'il nous soit permis une dernière observation. Si la Cour devait retenir — sur la base des motifs qui l'ont amenée à nier la possibilité de contrôler la légalité des actes communautaires — que les obligations auxquelles les parties se sont engagées dans le cadre du GATT ne peuvent pas être considérées comme critères de légalité, même en ce qui concerne le comportement des États membres, la solution à donner à la présente affaire serait tout à fait prévisible et, par conséquent, plus simple. En effet, le recours devrait être déclaré, au moins sous l'aspect de la violation de l'arrangement et indépendamment du fond, manifestement non fondé, voire, à strictement parler, absolument irrecevable.

27. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons par conséquent à la Cour de:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens.