par ces motifs,

LA COUR,

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

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

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

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

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

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

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

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

1 – Traduit de l'italien.

La question a pour origine le fait que l'exportation à partir de la France de certains produits d'horlogerie est, jusqu'à présent, subordonnée à l'octroi d'une licence d'exportation, ou à la délivrance, par le Centre technique de l'industrie horlogère (Cetehor), d'un certificat attestant que les produits en question répondent à des règles déterminées de qualité: en effet, ce certificat peut remplacer la licence d'exportation.

Il faut préciser que le Cetehor a été reconnu comme Centre technique industriel par un décret interministériel du 22 avril 1949, en application de la loi française du 22 juillet 1948, qui prévoyait la possibilité de créer des «organismes d'utilité publique» de ce type dans chaque secteur d'activité économique.

Dans le cadre de la fonction attribuée aux centres, qui est de promouvoir le progrès technique et de contribuer à l'amélioration de la productivité et à la garantie de la qualité, il appartient au Cetehor de contrôler dans ses laboratoires la qualité des montres et mouvements d'horlogerie «à ancre» destinés à l'exportation, sur la base de critères techniques qu'il a fixés. Puisque le Cetehor est financé par un prélèvement parafiscal grevant les entreprises du secteur, le premier contrôle est effectué sans frais pour l'exportateur, mais lorsque la qualité douteuse de la marchandise requiert un second contrôle, les frais de ce dernier sont supportés par l'intéressé. Le contrôle doit être effectué sans retard: le délai établi est de 48 heures. En cas de résultat positif, l'exportateur obtient un certificat d'homologation.

La délivrance de ce certificat soustrait les exportateurs à l'obligation de se procurer une licence d'exportation pour les produits en question (obligation confirmée par les communications publiées dans le Journal officiel français du 30 octobre 1962 et du 24 novembre 1964). Théoriquement, l'exportateur a donc le choix entre la licence et le certificat. Toutefois, selon les déclarations faites à l'audience par l'avocat des entreprises en cause et par le représentant de la Commission, il semble que, depuis quelque temps, la licence d'exportation ne soit plus accordée en pratique sans le certificat de qualité du Cetehor, et que, en tout cas, le temps nécessaire pour obtenir une licence soit si long que les exportateurs cherchent désormais purement et simplement à obtenir le certificat de qualité.

En revanche, aucun certificat de ce genre n'est requis pour la commercialisation des mêmes produits sur le territoire français.

Or, les propriétaires de certaines entreprises françaises travaillant dans le secteur de l'horlogerie ont été accusés d'avoir falsifié, en vue de l'exportation de montres, des certificats de conformité obtenus du Cetehor. Il s'en est suivi un procès pénal contre ces entrepreneurs devant le tribunal de Besançon. La question de la légalité, ou de l'illégalité selon le droit communautaire, du système de licences et de certificats décrit plus haut ayant été soulevée au cours de la procédure, le juge français vous a posé la question suivante, en application de l'article 177 du traité.

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

2. A la lumière de votre jurisprudence, il n'est pas douteux que l'interdiction de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'exportation, établie par l'article 34, paragraphe 1 du traité CEE, empêche les États membres d'exiger une licence d'exportation, même si la

délivrance de celle-ci est automatique, prompte et gratuite. Rappelons votre décision dans l'affaire International Fruit Company (arrêt du 15 décembre 1971, affaire 51 à 54-71, Recueil 1971, p. 1107 et suiv.), dans laquelle vous avez déclaré qu'en dehors des exceptions prévues par le droit communautaire lui-même les articles 30 et 34, paragraphe 1, du traité font obstacle à l'application, dans les rapports intracommunautaires, d'une législation nationale qui maintiendrait l'exigence, même purement formelle, des licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé similaire. Ce principe, affirmé à propos d'une affaire où les autorités nationales délivraient automatiquement les licences ou accordaient facilement des exemptions de l'obligation de les demander, a été ultérieurement confirmé, dans toute son ampleur, dans l'arrêt du 15 décembre 1976, rendu dans l'affaire 41-76, Donckerwolke.

Dans la présente affaire, il ne s'agit pas pour l'exportateur de remplir une simple formalité. Nous avons vu que dans chaque cas l'exportation des produits en question est subordonnée, au moins en fait, à l'octroi par un organisme spécial d'un certificat attestant la conformité de la marchandise à des normes de qualité. Il est donc évident que l'entrave à la liberté de circulation des marchandises est plus grave que dans le cas où l'exportation ou l'importation est subordonnée à la demande d'une licence qui est ensuite délivrée automatiquement.

Si donc l'imposition de cette simple formalité doit être considérée dans tous les cas comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par le traité, à plus forte raison l'obligation d'obtenir un certificat de qualité ou une licence qui, en pratique présuppose la vérification de la qualité de la marchandise, en constituera-t-elle une, également. Le caractère discriminatoire de cette obligation est évident, étant donné qu'elle ne concerne que les marchandises à exporter et non les produits commercialisés en territoire français.

Il est à peine nécessaire de noter qu'il est impossible d'invoquer la clause dérogatoire de l'article 36 du traité, puisque l'imposition de mesures restrictives à l'exportation en vue de protéger la qualité d'un produit n'entre pas parmi les restrictions à l'importation ou à l'exportation que cette règle justifie exceptionnellement. Toutefois, il faut se demander si le but d'utilité publique poursuivi par le contrôle en question peut conduire à en admettre par ailleurs la licéité.

Dans nos conclusions présentées dans l'affaire 41-76, Donckerwolke, nous avions observé que le fait de considérer comme contraire à l'article 30 du traité toute mesure qui exerce un effet restrictif sur les échanges intracommunautaires ou qui les rend plus difficiles, signifierait sous-évaluer l'importance que revêt le but des différentes mesures, et plus exactement la proportion entre les effets restrictifs et le but éventuellement conforme à un intérêt communautaire. A ce sujet, nous avons rappelé que, dans l'affaire Kramer, la Cour a exclu que des mesures étatiques, qui limitent l'exercice de la pêche dans le but de préserver les ressources de la mer, constituent des mesures équivalant à une restriction quantitative, même si elles ont pour effet immédiat de restreindre le volume de la production et, par conséquent, les échanges (arrêt du 14 juillet 1976, rendu dans les affaires jointes 3, 4 et 6-76).

En considération de cette jurisprudence récente, nous pourrions nous demander si la même solution n'est pas applicable également à une réglementation commerciale qui vise à garantir un bon niveau qualitatif de la production nationale destinée à l'exportation. En effet, selon le représentant du gouvernement français, la réglementation en question aurait pour but non pas de limiter les exportations françaises, mais de garantir la qualité du produit exporté, en protégeant la renommée de la production nationale à l'étranger; et en fournissant en même temps une garantie au consommateur communautaire.

Votre jurisprudence contient un précédent d'un certain intérêt: l'arrêt du 26 février 1975 rendu dans l'affaire 63-74, (Cadsky/Istituto nazionale per il commercio estero, Recueil 1975, p. 290) concernant une charge pécuniaire imposée aux exportateurs à l'occasion du contrôle de qualité effectué par un État membre uniquement sur les produits destinés aux marchés extérieurs, et assortie de l'interdiction d'exporter les produits ne correspondant pas au niveau qualitatif requis par les lois nationales. Dans cette décision, vous avez admis l'éventualité qu'en l'absence d'une réglementation communautaire en matière de contrôle de qualité, un obstacle de ce genre à la libre circulation des marchandises puisse être considéré comme licite. Toutefois, outre le caractère uniquement hypothétique de cette admission, il faut noter qu'il s'agissait dans cette affaire d'un contrôle relatif aux fruits et légumes et que, dans ce domaine, les dispositions communautaires sur l'organisation des marchés prévoient en général des règles communes de qualité, qui s'appliquent à la commercialisation de tous les produits qui y sont soumis, qu'ils soient destinés à l'exportation ou à la consommation intérieure du pays de production. Les caractères particuliers de la réglementation du secteur agricole et le maintien des réglementations nationales tant qu'elles ne sont pas remplacées par une organisation commune, peuvent expliquer la référence de la Cour à une licéité possible du contrôle de qualité en attendant une réglementation cummunautaire. Mais on trahirait le sens et le contexte de l'arrêt cité si l'on voulait en déduire l'admission de la licéité de contrôles nationaux obligatoires de qualité effectués sur les seuls produits destinés à l'exportation, en dehors de la matière agricole spéciale et même en l'absence de normes de qualité communautaires.

Par là, nous n'entendons certainement pas nier l'utilité de règles de qualité. Leur application, même à l'exportation seulement, pourrait être parfaitement compatible avec le traité, si elle était effectuée de telle manière qu'elle laisse aux exportateurs et aux producteurs intéressés la possibilité de se soumettre volontairement au contrôle afin d'accroître le prestige de leur produit, comme on l'a déjà observé à propos de l'application de la marque nationale de qualité à laquelle se rapportait l'affaire Cadsky déjà mentionnée (conclusions de M. l'avocat général Trabucchi, Recueil 1975, p. 293). Mais il n'est pas possible d'admettre un contrôle obligatoire, au résultat duquel l'État subordonne l'exportation du produit, au moins lorsque ce contrôle ne concerne pas également tous les produits destinés à être vendus à l'intérieur du pays. En effet, toute différence de traitement des produits, en fonction de leur destination, est contraire à l'unité fondamentale du marché commun.

3. Enfin, il n'est pas possible d'attribuer de l'importance à une autre remarque du gouvernement français, selon laquelle, dans les derniers temps, les exportations de montres en provenance de France se seraient accrues chaque année de 30 % en valeur et de 20 % en quantité; fait dont ce gouvernement déduit que les mesures de contrôle de la qualité auraient stimulé les exportations.

Selon votre jurisprudence constante, pour qualifier une disposition de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par le traité, il n'est pas nécessaire de prouver qu'elle a effectivement constitué un obstacle aux échanges des produits auxquels elle s'applique. Il suffit de constater qu'elle est susceptible de constituer une entrave pour le trafic intracommunautaire. Outre les arrêts du 11 juillet 1974, rendus dans l'affaire 8-74, Dassonville, et du 30 octobre 1974 dans l'affaire 190-73, Van Haaster, que nous avions déjà cités à ce sujet dans nos récentes conclusions relatives à l'affaire 41-76, Donckerwolke, nous pouvons nous référer ici à l'arrêt du 20 février 1975 rendu dans l'affaire 12-74, Commission/République fédérale d'Allemagne (Recueil 1975, p. 181). Selon le 14e considérant de cet arrêt, l'interdiction de mesures d'effet équivalant à des restrictions

quantitatives ne vise pas seulement les mesures qui restreignent effectivement les importations de produits mais aussi celles qui peuvent seulement faire obstacle à des importations qui pourraient avoir lieu en leur absence. Sans aucun doute ce principe s'applique également aux exportations.

Certes, les États peuvent maintenir des mesures relatives à la commercialisation des produits, même si, en raison de la disparité des dispositions nationales en la matière, il pourrait en résulter des inconvénients pour la libre circulation des marchandises. Mais il faudra en tout cas que ces mesures soient applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, comme l'affirme la directive de la Commission 70-50 du 22 décembre 1969 (JO L 13, p. 29). Cette directive traite essentiellement du problème des discriminations au préjudice des produits importés, auxquelles se réfèrent les articles 30 et 31 du traité, mais le même principe s'applique également aux restrictions à l'exportation interdites par l'article 34; en effet, la logique qui l'inspire est toujours l'unité du marché commun qui, comme nous venons de le dire, n'est pas compatible avec la différence de traitement d'un même produit par un État membre en fonction de sa destination; pas même lorsque seule la circulation des produits originaires de cet État s'en trouve entravée.

4. Pour les raisons exposées jusqu'ici, nous vous proposons de répondre à la question du tribunal de grande instance de Besançon, en disant pour droit que l'interdiction, établie par l'article 34 du traité CEE, de restrictions quantitatives à l'exportation et de mesures d'effet équivalent s'applique à la réglementation d'un État membre qui exige pour l'exportation de marchandises déterminées une licence d'exportation ou un certificat d'homologation délivré après un contrôle de qualité, dont les mêmes produits commercialisés à l'intérieur de l'État sont exclus.