Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

16 décembre 1963

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

	Page
Introduction (exposé des faits, questions posées par le tribunal néerlandais)	35
Appréciation juridique	37
I — Questions préalables	37
1. Complément à la première question	37
2. La Cour doit-elle aussi interpréter l'article 12 du traité C.E.E.?	38
3. L'interprétation de l'article 177, alinéa 1, *b*	39
a) Validité veut-elle dire aussi légalité?	39
b) Peut-on examiner la légalité de décisions adressées à des États membres?	42
II — Réponses aux différentes questions	45
— Première question	45
— Deuxième question	46
— Troisième question, première partie	48
— Troisième question, deuxième partie	49
4. Résultats	51
III — L'examen des autres questions	51
1. Le tribunal national peut-il demander de façon générale quelle est la validité de certains actes juridiques?	51
2. Interprétation extensive de la décision de renvoi	52
a) Les décisions de la Commission violent-elles les articles 16 et 38 du traité?	52
b) Les décisions répondent-elles aux exigences de forme du traité (publicité, exposé des motifs)?	52
3. Les parties dans le procès national peuvent-elles soulever des questions supplémentaires?	54
IV — Réponse d'ensemble aux questions posées et décision sur les dépens	55

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven », tribunal administratif néerlandais qui statue sans appel, saisi de deux procès en instance devant lui entre les mêmes parties et portant sur les mêmes problèmes, a saisi la Cour, conformément à l'article 177 du traité C.E.E., pour lui demander de résoudre certains problèmes d'interprétation et d'apprécier la légalité de certaines décisions de la Commission.

Les procès internes portent sur les faits suivants.

Invoquant les difficultés économiques des fabricants allemands de pâte à fondant qui résulteraient d'une augmentation importante des importations de pâte à fondant en provenance d'autres pays de la Communauté économique, qui ont des coûts de production moins élevés et notamment des prix plus bas pour les produits de base, le gouvernement fédéral a saisi à plusieurs reprises la Commission de la C.E.E. pour lui demander de prendre des mesures de sauvegarde. La Commission a fait droit à ses demandes et, conformément à l'article 226 du traité, elle lui a donné le pouvoir de prélever des taxes compensatoires lors de l'importation de pâte à fondant en provenance de la Belgique et des Pays-Bas, à la condition formellement énoncée que ces États ne perçoivent pas déjà des taxes correspondantes lors de l'exportation (décision de la Commission du 27 juillet 1960). L'autorisation primitive a été prorogée et modifiée à plusieurs reprises (décisions de la Commission du 21 décembre 1960, du 28 juin 1961 et du 22 décembre 1961) et, en fin de compte, par la décision du 27 février 1962.

S'appuyant sur la réserve mentionnée dans ces décisions, le ministre néerlandais de l'agriculture et de la pêche a pris une « ordonnance portant institution d'une taxe sur les pâtes à fondant », prévoyant le versement de certaines taxes compensatoires lors de l'exportation de pâte à fondant en république fédérale d'Allemagne. Cette ordonnance est entrée en vigueur le 5 août 1960 et,

après différentes modifications, sa dernière version est datée du 2 avril 1962.

Cette réglementation concerne les requérantes dans le procès néerlandais, la requérante n° 2 parce qu'elle fabrique de la poudre à fondant sèche, la requérante n° 1 parce qu'elle exporte de la poudre à fondant dans la République fédérale. Pour les exportations effectuées de janvier à mars 1962, la requérante n° 1 a reçu plusieurs décisions de taxation par lesquelles la « Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten » exigeait le versement de certaines sommes à titre de taxe compensatoire. Plusieurs actions en justice ont été introduites en vue d'obtenir l'annulation des décisions. Ces actions se fondent non seulement sur des moyens tirés du droit néerlandais, mais aussi sur des arguments basés sur le droit de la Communauté.

Estimant que, pour statuer sur ces actions, il était nécessaire de répondre à certaines questions de droit communautaire, et compte tenu de l'obligation des tribunaux internes de dernière instance de soumettre ces problèmes à la Cour de justice européenne à titre de question préjudicielle, le « College van Beroep » a sursis à statuer et a saisi notre Cour des questions suivantes :

« 1) La décision de la Commission de la C.E.E. du 27 juillet 1960 (prorogée le 21 décembre 1960, renouvelée le 28 juin 1961 et modifiée à nouveau le 27 février 1962) fixant les mesures de sauvegarde concernant l'importation dans la république fédérale d'Allemagne de pain et de pâte à fondant en provenance d'autres États membres donne-t-elle aux Pays-Bas compétence pour imposer une taxe sur l'exportation de pâte à fondant vers la république fédérale d'Allemagne?

2) En cas de réponse affirmative à la première question :

a) La Commission était-elle compétente, en vertu de l'article 226 du traité C.E.E., pour attribuer cette compétence aux Pays-Bas alors que ces derniers ne l'avaient pas demandée?

En cas de réponse négative à la question *a*) :

b) La décision est-elle de ce fait nulle, pour autant qu'elle concerne l'attribution de cette compétence aux Pays-Bas?

3) Si la nullité de la décision ne résulte pas déjà de la réponse à la question n° 2 :

a) Faut-il inclure dans les difficultés visées à l'article 226, paragraphe 1, du traité celles résultant exclusivement de l'application de règles impératives du traité, notamment de celles qui sont relatives à la suppression des droits de douane entre les États membres?

En cas de réponse négative à cette question :

b) Peut-on en conclure que la décision est nulle dans la mesure où elle attribue aux Pays-Bas cette compétence, ou bien faut-il pour d'autres motifs conclure à la nullité de la décision du chef de violation du droit des Communautés européennes, notamment comme le suggère l'argumentation des requérantes selon laquelle la Commission, lorsqu'elle a arrêté sa décision, a recouru à la procédure de l'article 226 du traité afin de se soustraire à celle de l'article 235? »

Au cours de la procédure écrite, les parties néerlandaises ont présenté leurs observations sur la demande et la partie défenderesse s'est référée à l'argumentation qu'elle avait soutenue devant les tribunaux néerlandais. En outre, la Commission de la C.E.E. et le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne ont présenté des observations.

Appréciation juridique

I — *QUESTIONS PRÉALABLES*

Avant d'aborder la réponse à faire aux questions posées, il convient d'examiner quelques questions préliminaires soulevées les unes par la Commission, les autres par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne.

1. La Commission fait remarquer que la question n° 1 ne mentionne pas parmi les décisions d'autorisation de la Commission

celle du 22 décembre 1961, alors qu'elle présente également de l'importance pour les faits en litige, parce qu'elle a prolongé jusqu'au 28 février 1962 l'autorisation qui a été accordée le 28 juin 1961 et parce que les exportations litigieuses n'ont eu lieu que pendant la période de janvier à mars 1962. Elle propose qu'en interprétant la décision de renvoi la Cour étende son examen à cette décision non mentionnée. Rien ne devrait s'y opposer, car en fait il faut déduire de l'exposé des motifs de la décision de renvoi que le tribunal néerlandais, conformément aux griefs des requérantes, a examiné l'ensemble des décisions d'autorisation. Le fait que cette décision n'ait pas été mentionnée lors de la rédaction des questions soumises à la Cour repose donc de toute évidence sur un simple oubli.

2. La Commission fait en outre remarquer que, pour les procès néerlandais, les articles du traité expressément soumis à interprétation ne sont pas les seuls à présenter de l'importance. Notamment, le tribunal néerlandais aurait interprété lui-même l'article 12 du traité lorsqu'il a déclaré que la pâte à fondant en question tombait sous le coup de ses dispositions et que les taxes compensatoires autorisées par la Commission étaient des taxes d'effet équivalent à des taxes de douane qui, d'après l'article 12, n'auraient pas dû être à nouveau introduites.

La Commission soulève donc la question de savoir si la Cour ne doit pas attirer l'attention sur l'obligation des tribunaux nationaux de lui soumettre toutes les questions d'interprétation et si, malgré l'absence d'une question ad hoc, elle ne doit pas se prononcer aussi sur la portée de l'article 12 du traité.

Nous sommes d'avis que la Cour ne devrait pas suivre cette suggestion.

Elle ne peut pas donner une interprétation de certains articles du traité qui ne lui a pas été demandée, explicitement ou implicitement, par un tribunal national, même si cette interprétation devait jouer un rôle dans le procès national.

En ce qui concerne la remarque sur l'obligation de renvoi, qui doit naturellement être remplie le plus consciencieusement

possible dans l'intérêt de l'application uniforme du droit européen, elle n'apparaît pas comme indispensable dans le cas présent, compte tenu de l'arrêt dans les affaires 2 et 3-62, dans lequel le critère de taxe d'effet équivalent à un droit de douane qui nous intéresse ici a fait l'objet d'une analyse approfondie (*Recueil*, VIII, p. 827 et 828). Par une application extensive des thèses de l'arrêt 28 à 30-62, nous estimons qu'il est possible de soutenir qu'après le prononcé de l'arrêt 2 et 3-62 il n'aurait été nécessaire de saisir à nouveau la Cour que si le juge national avait trouvé des arguments pouvant entraîner un changement de jurisprudence, alors qu'en outre l'obligation de poser une question préjudicielle pouvait disparaître.

3. Enfin, le gouvernement fédéral a soulevé encore des questions dont la réponse peut avoir de l'influence sur l'ordre à suivre dans l'examen des points soumis par le tribunal néerlandais et sur la recevabilité de certaines questions. Elles concernent la portée des compétences de la Cour prévues à l'article 177, alinéa 1, *b*, où il est question de décisions sur la *validité des actes* pris par les institutions de la Communauté.

Deux problèmes doivent être examinés :

— La validité signifie-t-elle également la légalité?

— Si oui, l'article 177 permet-il d'examiner la légalité de décisions adressées à des États membres?

a) D'après l'argumentation du gouvernement fédéral, on pourrait penser pue le critère de « validité » s'applique à l'aspect formel des actes juridiques et donc admettre que l'article 177, alinéa 1, *b*, permet seulement d'examiner la question de savoir s'il y a un acte juridique ou un acte inexistant, ou si un acte juridique est devenu nul du fait d'actes ultérieurs (de l'organisme qui agit) ou d'un arrêt de la Cour. Pour motiver cette idée, le gouvernement fédéral renvoie notamment au texte divergent de l'article 173 qui parle expressément de la *légalité* des actes des institutions.

Des doutes se font jour à maints égards à l'encontre de cette conception qui, manifestement, n'a pas été soutenue comme une

thèse mais seulement dans l'intention de bien mettre en vedette un problème existant.

— Tout d'abord, il ne faut pas oublier cette constatation générale que des divergences dans le texte et dans la rédaction de certaines dispositions du traité, notamment lorsqu'elles se limitent à un seul critère, ne peuvent pas présenter, pour l'interprétation des traités européens, la même importance que pour l'exégèse de codifications nationales soigneusement rédigées.

— En ce qui concerne le critère de « validité », le sens du mot ne porte aucunement à admettre qu'il ne désigne que l'aspect formel des actes. C'est particulièrement net si l'on tient compte de la terminologie française. « Validité », selon Capitant, *Vocabulaire juridique*, 1930, c'est la « qualité d'un acte qui n'est entaché d'*aucune cause de nullité* ». De même, le « recours en appréciation de validité », auquel il est précisément fait allusion lors de l'analyse de l'article 177, permet parfaitement de procéder au contrôle de la légalité d'actes sans limitations des moyens (cf. Encyclopédie Dalloz, *Droit administratif*, 1959, tome II, p. 743; Odent, *Contentieux administratif*, 1957-1958, p. 325). Pour le langage juridique allemand, nous renvoyons au commentaire de la loi sur le Tribunal constitutionnel fédéral où il est également question de « validité » à l'occasion du contrôle de la compatibilité des lois avec la constitution (cf. Geiger, *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 1952, p. 239, 241, 245).

— Nous sommes habitués à voir d'autres traités limiter nettement le contrôle juridictionnel de certains actes et cela sans avoir recours à des expressions ambiguës (cf. article 33, paragraphe 2, du traité C.E.C.A., pour les recours contre les décisions générales formés par des entreprises en invoquant le détournement de pouvoir; article 38, alinéa 3, du traité C.E.C.A., qui n'ouvre un recours contre les décisions de l'Assemblée ou du Conseil que pour les seuls moyens d'incompétence ou de violation des formes substantielles; et l'article 18 du traité Euratom, qui limite le contrôle des décisions du Comité d'arbitrage à la régularité formelle et à l'interprétation du traité).

— Le gouvernement fédéral admet d'ailleurs que, compte tenu de l'article 184, la légalité des règlements peut aussi être examinée dans le cadre de l'article 177, ce qui ne peut être douteux. Or, s'il en est ainsi, il faut reconnaître que la notion de « validité » comprend la légalité, car l'article 177 ne contient pas de disposition spéciale pour les règlements.

— L'interprétation étroite du terme « validité » ne correspondrait pas non plus à l'importance que le système de protection juridictionnelle du traité attribue de façon générale à l'article 177. Nous renvoyons à cet égard aux exposés des motifs officiels des gouvernements allemand et italien sur le projet de traité C.E.E. : ils font ressortir la similitude de la procédure de renvoi avec la procédure allemande de contrôle de la constitutionnalité des lois (article 100 de la loi fondamentale) et avec la procédure italienne de contrôle incident de leur constitutionnalité (loi n° 87 du 11 mars 1953) (document parlementaire du Bundestag n° 3440 du 4 mai 1957, annexe C, p. 148; document parlementaire de la Chambre des députés italienne n° 2814 du 26 mars 1957, p. 27). Il serait peu adéquat, semble-t-il, de mettre en œuvre une procédure aussi lourde que celle de l'article 177 avec la participation de tous les États membres et une décision plénière de la Cour pour n'aboutir qu'à un avis juridictionnel sur la validité *formelle* d'un acte, alors que souvent l'exécutif lui-même aurait pu le fournir avec toutes les garanties voulues sous forme d'un renseignement juridique.

— Enfin, on comprendrait mal que, dans son règlement de procédure, la Cour ait prévu l'application des dispositions sur les mesures d'instruction (articles 44 et suivants du règlement de procédure) pour la procédure de renvoi (article 103 du règlement de procédure). Elles sont à peine susceptibles d'avoir un rôle dans les questions d'interprétation. Elles servent essentiellement à éclaircir les questions de fait litigieuses qui apparaissent surtout lors du contrôle de la légalité d'un acte et non pas lors de l'examen de sa validité formelle.

Aussi, en principe, il ne peut y avoir d'objection à ce que la Cour examine la légalité de l'action des institutions de la Communauté sur la base de l'article 177.

b) En second lieu se pose la question de savoir si l'article 177 doit être interprété de façon limitative, de manière à laisser en dehors du contrôle de la légalité les décisions qui sont adressées à des États membres et notamment les décisions prises sur la base de l'article 226 du traité. Le gouvernement fédéral se réfère sur ce point à l'organisation du système de protection juridique du traité, selon l'article 173, alinéa 2, duquel les particuliers ne peuvent attaquer des décisions qui sont adressées à des États membres parce qu'elles ne les concernent pas individuellement et directement.

Celui qui connaît la jurisprudence de la Cour se souviendra à cette occasion de l'arrêt rendu dans les affaires 2 et 3-60 où il s'agissait d'un recours d'entreprises contre une décision de la Haute Autorité rendue sur la base de l'article 37, la clause protectrice du traité C.E.C.A. La Cour a déclaré ce recours irrecevable, motif pris de ce que l'article 37 a pour but, dans un état de nécessité donné, d'assurer l'équilibre entre les intérêts d'un État membre et les intérêts généraux de la Communauté. La Haute Autorité doit tendre à assurer cet équilibre en prenant les mesures nécessaires et opportunes, elle agit donc dans le sens d'une fonction arbitrale. L'application de l'article 37 met en jeu l'appréciation de la situation économique à laquelle les États membres pourraient contribuer en apportant des renseignements utiles. L'article 37 met en jeu la responsabilité politique des gouvernements des États membres qui, au sein du Conseil de ministres, sont en même temps responsables de la sauvegarde des intérêts communautaires. En conséquence, les *États membres* devraient se voir réserver le droit de soumettre à un contrôle juridictionnel les mesures prises sur la base de la clause de sauvegarde.

Tous ces points de vue sont également valables pour l'article 226 du traité C.E.E., ce qui pourrait justifier la conclusion de ne soumettre à un contrôle juridictionnel, quel qu'en soit le cadre, les mesures prises lors de son application que sur la seule *initiative des États membres*.

Avant d'en arriver à cette conclusion, et sans procéder par ailleurs à l'examen critique de cet arrêt, il nous faut relever dans

le système des deux traités une différence qui a joué un rôle important dans les déductions de la Cour. En effet, les considérants de l'arrêt soulignent avec insistance que l'article 37 du traité C.E.C.A. donne une compétence spéciale non seulement à la Haute Autorité mais également à la Cour. Dans l'appréciation du comportement de la Haute Autorité, celle-ci a un pouvoir de pleine juridiction, c'est-à-dire qu'elle peut procéder à l'appréciation des considérations d'opportunité de la Haute Autorité et modifier éventuellement la décision de cette dernière.

Cette circonstance surtout peut avoir donné l'occasion de parler d'une compensation *arbitrale* des intérêts dans laquelle les particuliers ne peuvent s'immiscer. Mais l'article 226 du traité C.E.E. n'imite pas pour autant le système de l'article 37. C'est pourquoi nous estimons que, pour apprécier le cas d'espèce, il est justifié d'écarter l'arrêt rendu dans les affaires 2 et 3-60.

Pour déterminer la portée de l'article 177, alinéa 1, *b*, il faut tout d'abord attacher de l'importance à son texte : comme dans l'article 173, alinéa 1, il parle de façon générale d' « actes » et rien n'y laisse voir une limitation dans le sens d'une exclusion de certains actes. Si elle avait été voulue, elle aurait pu être énoncée dans le texte de l'article 177 tout comme à l'article 173, alinéa 2. Cela aurait été d'autant plus justifié qu'en règle générale ce ne sont pas les États membres dans l'intérêt desquels une large rédaction de l'article 177 pouvait paraître indiquée qu'on voit figurer comme parties dans les procédures qui aboutissent à des décisions de renvoi selon cet article 177. Le plus grand nombre des procès devant les tribunaux nationaux est engagé par des particuliers. En se plaçant au point de départ de la procédure de renvoi, c'est-à-dire dans la situation normale des procès nationaux, il y aurait donc eu bien des raisons pour énoncer clairement une limitation, éventuellement désirée, du droit de contrôle juridictionnel à l'égard de certains actes des institutions.

Il faut en outre se demander ce qui resterait du contrôle de la légalité dans le cadre de l'article 177, si on admettait l'interprétation proposée par le gouvernement fédéral. En ce qui concerne les directives adressées aux États membres, d'après cette thèse,

il devrait en être pour elles comme pour les décisions dont les destinataires sont les États membres. S'il s'agit de décisions dont les destinataires sont des particuliers et qui sont attaquables d'après l'article 173, alinéa 2, on peut se demander à juste titre si, après l'expiration du délai de recours, elles peuvent encore faire l'objet d'un examen incident dans le cadre de l'article 177. Si l'on fait abstraction des recommandations et avis qui, d'après l'article 189, ne sont pas obligatoires et qui par conséquent, pour l'article 177, ne peuvent sûrement jouer qu'un rôle subordonné, il ne resterait, selon le gouvernement fédéral, pour le contrôle de la légalité d'après l'article 177, dans le cas général d'un procès national entre particuliers, que le contrôle des règlements des institutions. Compte tenu de cette conclusion pratique, il serait réellement incompréhensible qu'on ait pu néanmoins choisir une formule tout à fait générale pour l'article 177, alinéa 1, *b*.

Notamment il ne faut pas oublier à cet égard que l'interprétation mentionnée par le gouvernement fédéral enlèverait à l'article 177 une fonction tout à fait essentielle, celle de compenser en partie la limitation peu heureuse de la protection juridictionnelle de l'article 173. La mise en œuvre du marché commun rend nécessaire dans une large mesure des actes juridiques des institutions communautaires qui ne s'adressent qu'aux États membres, mais qui, ce que l'on considère toujours comme une caractéristique de l'ordre communautaire, doivent tout au moins s'orienter dans un cadre juridique, même s'il n'y a pas de règles détaillées ou s'il est prévu expressément des pouvoirs discrétionnaires. S'il n'existait envers ces actes communautaires qu'une protection juridictionnelle réservée à l'initiative des États membres et déterminée par eux, les intérêts des sujets de droit, des ressortissants de la Communauté ne seraient certainement pas suffisamment protégés, car c'est un fait que des considérations et des points de vue politiques déterminent fréquemment les actions des États membres. La conséquence pratique en serait une diminution de la sécurité du droit, car en négligeant d'intenter un recours juridique, les États membres pourraient tolérer aussi des dérogations aux règles de droit qui ont été introduites au profit des ressortissants des Communautés. Ainsi accentuerait-on les traits caractéristiques de droit interna-

tional de la Communauté, ce qui se ferait au détriment de l'idée d'une constitution communautaire obligatoire dans le sens d'un ordre fédératif.

Que nous devions accepter ces conséquences, cela ne me semble pas indiqué, surtout après l'arrêt 26-62 qui, à propos de l'article 12, parle des *droits individuels* que les tribunaux nationaux doivent aussi respecter face aux mesures législatives des États et dans lequel figure ce passage très souvent cité : « Il faut conclure de cet état de choses que la Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international au profit duquel les États ont limité, bien que dans des domaines restreints, leurs droits souverains et dont les sujets sont non seulement les États membres mais également leurs ressortissants. »

Notre proposition consiste donc à ne pas donner suite à la suggestion du gouvernement fédéral, à nous en tenir au contraire à une interprétation qui soit dans l'intérêt d'une protection juridictionnelle largement garantie et à contrôler également, sur la base de l'article 177, la légalité des décisions adressées aux États membres, comme l'indiquent déjà les arrêts 31 et 33-62 (*Recueil*, VIII, p. 980).

II — *RÉPONSES AUX DIFFÉRENTES QUESTIONS*

Après ces remarques préalables, abordons les différentes questions en nous réservant, après tout ce qui vient d'être dit, de suivre l'ordre adopté par la décision de renvoi.

Première question : Les autorisations contenues dans les différentes décisions de la Commission sont-elles également valables pour les Pays-Bas et couvrent-elles le prélèvement d'une taxe à l'exportation par l'État exportateur?

A l'inverse des autres parties au procès, les requérants dans le procès néerlandais sont seuls à avoir exprimé des doutes sur une réponse affirmative à la première question d'interprétation.

Quant aux décisions elles-mêmes, elles fournissent les éléments suivants qui présentent de l'importance sur ce point.

Dans la première décision, le neuvième considérant dit expressément qu'un moyen adéquat pour remédier aux difficultés consiste dans un supplément de prix pour la pâte à fondant, sous forme soit d'une taxe à l'entrée dans la République fédérale, soit d'une *taxe à la sortie* de l'État membre exportateur. Lorsque le dispositif des décisions ne se borne pas à proroger purement et simplement d'anciennes décisions, il énonce toujours l'autorisation sous la condition que l'État exportateur ne prélève pas déjà la taxe compensatoire lors de l'exportation. Toutes les décisions, sauf la première, fixent expressément le montant de la taxe pour le cas où l'État exportateur la prélèverait. Toutes les décisions enfin sont unanimes à indiquer aussi les Pays-Bas comme destinataires et elles sont adressées à cet État.

Nous n'avons donc aucune objection à reconnaître que, compte tenu de toutes les circonstances, une interprétation large des décisions doit aboutir à y voir une autorisation pour les Pays-Bas, bien qu'elles n'aient pas repris pour ces derniers la même formule que pour la République fédérale.

Deuxième question : La deuxième question se subdivise en deux parties qui, il est vrai, constituent un tout, comme le gouvernement fédéral le fait remarquer à juste titre. Il s'agit de savoir si les décisions sont valables, dans la mesure où elles comportent des autorisations pour les pays exportateurs, bien que ceux-ci n'aient pas demandé une autorisation.

Les requérants dans le procès néerlandais plaident la nullité; la Commission de la C.E.E. et le gouvernement fédéral jugent par contre que les décisions sont valables.

Il est tout d'abord certain, d'après le texte de l'article 226, que cette clause de sauvegarde ne joue que sur demande de l'État membre qui demande une protection. L' « État intéressé » au sens du paragraphe 2 de l'article 226 ne peut être que l'État dans lequel un secteur de l'économie se trouve dans des difficultés graves et susceptibles de persister ou bien celui qui constate une altération grave d'une situation économique régionale. Il faut en outre admettre que le *texte* de l'article 226 pourrait entraîner en fait

des doutes sur le point de savoir si les mesures de sauvegarde prévues englobent aussi des autorisations pour d'autres États membres. Ces doutes tiennent à la formule : « un État membre *peut demander à être autorisé* à adopter des mesures de sauvegarde *permettant de rééquilibrer la situation* et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun ».

Mais nous sommes sûr que le sens et le but visibles de cette règle permettent d'apporter une correction à l'interprétation résultant du texte. La raison d'être essentielle de l'article 226 doit être d'assurer la protection la plus efficace possible. Ce but est décisif; le choix des moyens et des procédés est en principe réservé à la Commission, ce qui résulte surtout du paragraphe 2 qui autorise de *façon générale* la Commission à fixer « les mesures de sauvegarde *nécessaires* » et à préciser « les conditions et les modalités d'application ». Ce faisant, d'après le paragraphe 3, la Commission peut déroger aux règles du traité; il lui est seulement imposé de choisir par priorité les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun. Il faut précisément déduire de cette réserve énoncée en dernier lieu l'obligation pour la Commission, dans un cas donné, de ne pas se limiter à des mesures qui ne s'appliquent que dans l'État même qui a besoin de protection. La Commission a fait remarquer à juste titre qu'il ne paraîtrait pas équitable, en fixant des taxes compensatoires comme mesures de sauvegarde, de priver des recettes provenant de cette taxe l'État membre qui a réalisé un avantage sur le plan de la concurrence en s'astreignant à des efforts particuliers de rationalisation. Mais si la Commission avait la possibilité d'ordonner, dans le cadre des conditions et des modalités d'application des mesures de sauvegarde (paragraphe 2 de l'article 226), que l'État importateur mette à la disposition de l'État exportateur les recettes provenant des taxes compensatoires (ce qui, en principe, ne paraît pas attaquable), il doit aussi lui être permis d'autoriser directement l'État exportateur à prélever des taxes.

A l'appui de cette thèse on peut aussi se référer à l'article 46 du traité qui contient également une sorte de clause de sauvegarde contre les atteintes portées à la concurrence par les organisations

nationales de marché. Dans ce cas type légal, il est constaté expressément que les États importateurs désavantagés perçoivent une taxe compensatoire, à moins que l'État membre dont l'organisation nationale du marché porte atteinte à la concurrence ne prélève une taxe compensatoire lors de l'exportation.

Enfin, on peut encore rappeler que les répercussions sur le commerce sont les mêmes, que la taxe soit perçue à l'exportation ou à l'importation, donc que les exportateurs ne sont pas soumis à une charge plus lourde du fait de l'autorisation donnée dans leur propre État.

En conséquence, les décisions de la Commission ne sont pas illégales bien qu'elles contiennent une autorisation pour les Pays-Bas en plus de celle qui est donnée à la République fédérale.

Troisième question, première partie: La troisième question contient tout d'abord une question préalable d'interprétation de l'article 226, laquelle doit contribuer, en même temps, à apprécier la légalité des décisions. Il faut voir si, par difficultés dans le cadre de l'article 226, il faut aussi entendre celles qui ne résultent que de l'application des dispositions du traité.

Le gouvernement fédéral, tout comme la Commission, a soutenu que ce sont précisément ces difficultés-là qui constituaient le cas principal d'application de l'article 226. A cet effet, ils ont présenté des arguments qui nous semblent pertinents.

— C'est tout d'abord le texte de l'article 226. Il est rédigé de façon si générale qu'il ne se limite pas à certaines causes de difficultés.

— Il faut ensuite reconnaître que l'application de l'article 226 serait extrêmement compliquée, sinon même impossible, s'il ne fallait envisager que certaines causes d'un état de nécessité économique et exclure les autres. A cet égard, on peut rappeler la première procédure de petite révision du traité (*Recueil*, V, p. 559-560), dans laquelle la Cour s'est exprimée ainsi sur l'article 95 du traité C.E.C.A. qui parle aussi de difficultés imprévisibles apparues

après la fin de la période transitoire, lors des détails de l'application du traité :

> « La Cour, tout en se rendant compte de la possibilité que les difficultés visées par la première éventualité sont dues à une pluralité de causes, a néanmoins estimé inopportun de procéder à un examen plus poussé de la hiérarchie de ces causes et cela d'autant plus qu'une telle enquête aboutira *toujours à des résultats incertains*, les causes de perturbation dans le marché commun variant sans cesse dans le temps. »

— En outre, il ne faut pas oublier que l'article 226 s'applique à la période transitoire. Ce fait amène à penser qu'il envisage en premier lieu les difficultés qui résultent de l'adaptation de l'économie nationale au marché commun, donc d'une application normale du traité.

— Comme la Commission le souligne en outre à juste titre, l'article 226, paragraphe 3, permet de déroger aux règles du traité lors de l'application des mesures de sauvegarde, c'est-à-dire que son but consiste tout au moins à éviter que les difficultés résultant de l'application du traité *ne se perpétuent*. Mais s'il en est ainsi, on ne comprendrait pas comment l'article 226 permettrait d'écarter l'application du traité comme *cause de l'origine* des difficultés.

Enfin, il faut encore se souvenir du cas parallèle de l'article 37 du traité C.E.C.A. A ce sujet, la Cour a constaté dans ses arrêts 2 et 3-60 (*Recueil*, VII, p. 286) que cette disposition servait à « parer aux conséquences qu'entraînerait l'*application des clauses du traité* ».

En conséquence, il n'existe aucune raison d'interpréter restrictivement l'article 226 et ne pas reconnaître qu'il est applicable aux difficultés qu'entraîne l'application normale du traité.

Troisième question, deuxième partie : La validité des décisions de la Commission a été encore mise en doute dans les procès néerlandais en ce sens que la Commission aurait appliqué l'article 226 pour éviter la procédure de l'article 235.

Cet argument se fonde sur le raisonnement suivant : l'article 226 a pour but d'admettre des mesures *provisoires* pour compenser les difficultés économiques et pour l'adaptation à l'économie du marché commun. Les difficultés dans lesquelles s'est trouvée l'industrie sucrière allemande résultent d'une différence dans les prix des produits de base en vigueur dans les différents États membres. Cette différence a pour origine la différence de structure des organisations nationales du marché des produits agricoles; elle ne peut être éliminée que par l'élaboration des organisations du marché dans le cadre d'une politique agricole commune. Comme une telle modification des organisations nationales du marché n'est pas encore prévisible pour le moment, il faudrait partir de l'idée que les difficultés constatées ne sont pas de nature provisoire. En conséquence, le seul moyen de remédier à la situation serait de compléter le traité selon l'article 235.

Ce processus de pensée est en principe exact. Mais, cependant, il ne justifie pas un grief à l'adresse de la Commission. En effet, en prenant la première décision d'autorisation, celle-ci connaissait parfaitement la nature des difficultés économiques qu'elle devait aider à éliminer.

A cette époque, comme cela résulte des considérants des décisions, la procédure de l'article 235 était déjà en marche. Mais, de par sa nature même, elle est relativement longue (le Conseil statue à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée). A la fin, on a abouti à la décision du Conseil du 4 avril 1962 prévoyant la perception d'une taxe compensatoire sur certaines marchandises résultant de la transformation de produits agricoles (*Journal officiel*, p. 999/62).

La seule question à se poser est donc de savoir si l'article 226 pouvait être invoqué pour couvrir une période transitoire de nature particulière, c'est-à-dire jusqu'à l'entrée en vigueur d'un complément au traité adopté selon l'article 235 qui permettait à nouveau d'appliquer normalement le traité. Nous sommes d'avis que la règle de l'article 226 n'est pas violée si on l'utilise pour remédier à des difficultés dans un cas particulier pour lequel on peut s'attendre avec certitude à une réglementation générale et permanente sous

la forme d'un complément au traité, dont la nécessité est reconnue de façon générale. Il ne peut être question ici de tourner l'article 235 mais, tout au plus, de *compléter* raisonnablement cette longue procédure, mesure sans laquelle il aurait été impossible pendant plusieurs années d'apporter une aide à l'industrie menacée d'un État membre.

4. Au total donc, sur la base des questions de validité soumises à la Cour, on ne peut constater l'illégalité des décisions d'autorisation.

III — *L'EXAMEN DES AUTRES QUESTIONS*

Mais nous devons nous demander si l'objet du procès est ainsi épuisé ou si d'autres problèmes ne se posent pas. La formule générale employée dans la rédaction de la troisième question pourrait donner lieu à une extension de l'examen : elle parle « d'autres motifs » de nullité des décisions; il s'y ajoute aussi l'argumentation des requérants néerlandais.

1. En principe, en ce qui concerne le texte de la troisième question, nous soutenons le point de vue qu'un tribunal national, dans son ordonnance de renvoi, ne peut pas poser de question tout à fait générale sur la légalité ou la nullité d'actes des institutions. Comme en droit national (cf. paragraphe 80 de la loi sur le tribunal constitutionnel fédéral; Geiger, *Kommentar zum Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*, 1952, note 4 sous le paragraphe 80, note 1 sous le paragraphe 84, note 3 sous le paragraphe 85; Lechner, *Kommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 1954, note 2 sous le paragraphe 80), le tribunal national qui signe l'ordonnance de renvoi doit bien préciser les questions pour lesquelles il demande une décision préjudicielle et il doit indiquer les motifs dont doit résulter la nullité d'un acte déterminé. Ce n'est que dans cette mesure que la Cour doit donner son avis. S'il en était autrement, la matière en litige, à l'inverse du recours en annulation, serait sans contours précis et la Cour devrait procéder à un examen sous tous les points de vue envisageables, ce qui, le cas échéant, ne répondrait pas à l'intention des parties dans le procès national.

Sa réponse à une question présentée de façon générale aurait alors une portée qui peut-être ne correspondrait pas à sa connaissance de l'ensemble des faits à la base d'un jugement, portée dont les effets juridiques devraient dépasser le cadre du procès qui a donné lieu à renvoi, ce que les traités n'ont pas prévu.

2. S'il n'est donc pas question de procéder à un examen exhaustif des décisions qui font l'objet du renvoi, il faut éventuellement penser à une *interprétation extensive* de la décision de renvoi à l'aide de ses attendus et de ses éléments de fait, et cela peut entraîner d'autres questions.

a) Les attendus de la décision de renvoi abordent la question de savoir si les décisions de la Commission ne pourraient être nulles en raison d'une infraction aux articles 16 et 38 du traité C.E.E. La question n'a pas été reprise dans le dispositif, parce que le tribunal néerlandais estime qu'une telle infraction éventuelle pourrait être couverte par l'article 226 de la même façon qu'une violation de l'article 12.

Si l'on veut cependant l'examiner, on aboutit en gros à une confirmation de cette opinion, ce qui est notamment évident pour l'*article 16*.

En ce qui concerne l'*article 38*, la Commission a prouvé, et nous le croyons avec netteté, que les mesures de sauvegarde qu'elle a prises n'ont pas entraîné des modifications du système du traité avec sa différence de principe entre les produits agricoles et les produits industriels. La pâte à fondant n'est pas soumise aux réglementations des produits agricoles. Les importantes règles spéciales pour les produits agricoles continuent donc à ne pas être applicables. Par conséquent, la nullité des décisions ne peut pas non plus être motivée par une violation de l'article 38.

b) Il résulte en outre des faits de la décision de renvoi que les requérants néerlandais ont émis des doutes sur la validité des décisions à cause du non-respect de certaines règles de forme (publication, exposé des motifs). Nous examinerons encore brièvement ce point de vue.

— L'obligation de *publier* les décisions d'autorisation pourrait tout au plus être violée lors de l'adoption des deux premières décisions. Les décisions ultérieures, qui sont seules à entrer en ligne de compte pour le procès néerlandais puisque les exportations litigieuses n'ont eu lieu qu'au début de 1962, sont publiées au *Journal officiel des Communautés*. En outre, l'argument que les requérants ont indiqué pour motiver l'obligation de publication ne nous semble pas pertinent. En effet, ils invoquent une phrase de l'arrêt 2 et 3-62 (*Recueil*, VIII, p. 827) :

> « Il résulte donc de la netteté, de la fermeté et de l'étendue sans réserve des articles 9 et 12, de la logique de leurs dispositions et de l'ensemble du traité que l'interdiction des droits de douane nouveaux, liée aux principes de la libre circulation des produits, constitue une règle essentielle et qu'en conséquence toute éventuelle exception, d'ailleurs d'interprétation stricte, doit être *clairement* prévue. »

Ce passage ne peut nous donner l'impression que la Cour aurait entendu renforcer les exigences de forme du traité. Il s'agissait seulement de constater que toutes les transgressions à l'interdiction de l'article 12 devaient être claires et nettes, et la Cour n'a pas pris position sur la question de la publicité. Celle-ci trouve sa solution exclusivement d'après les dispositions du traité, c'est-à-dire d'après l'article 191 qui ne prescrit une publication que pour les règlements, alors qu'il suffit que les décisions soient notifiées à leurs destinataires. Comme, dans le cas d'espèce, il s'agit en fait de décisions et non de règlements, le défaut de publication n'a pas d'influence sur leur valeur juridique.

— La valeur juridique des décisions ne devrait pas davantage être affectée par une insuffisance de l'*exposé des motifs* que les requérants croient voir en ce qui concerne les difficultés économiques envisagées par l'article 226.

La première décision d'autorisation sur laquelle se greffent les suivantes permet tout au moins de reconnaître les éléments essentiels dont la Commission déduit l'existence de difficultés dans l'industrie sucrière allemande. L'exposé des motifs de la

décision contient une comparaison des prix de vente de la pâte à fondant et des prix pour les produits de base, des chiffres sur l'augmentation des importations de pâte à fondant dans la République fédérale au cours des années 1957 à 1959 et l'indication que l'industrie allemande des fondants a été presque complètement paralysée. Les décisions ultérieures de prorogation se bornent à constater qu'aucun changement important de la situation ne s'est produit.

Par comparaison avec les critères que la Cour a retenus dans l'affaire 34-62, il faut considérer que cet exposé des motifs est suffisant, ce qui fait qu'il n'est pas possible de dire que les décisions d'autorisation ont violé les règles de forme substantielles.

3. Mais tous les arguments supplémentaires que les requérants du procès néerlandais ont encore exposés au cours de la procédure écrite et des audiences sont entièrement nouveaux par rapport à la décision de renvoi et tendent à élargir cette dernière. Il nous semble exclu de les admettre et d'en discuter parce que le caractère de la procédure de renvoi en serait faussé.

Ce qui est tout d'abord important, c'est que l'introduction de la procédure de renvoi *interrompt* la procédure devant les tribunaux nationaux. Les parties ne peuvent donc pas continuer le procès national devant une autre instance en développant de nouveaux arguments après le sursis à statuer. Pour elles, le procès national reste en l'état où il se trouvait lorsque la décision de renvoi a été prise.

D'après la volonté des auteurs du traité, ce sont exclusivement les tribunaux nationaux et non pas les parties dans la procédure nationale qui ont le droit d'initiative pour déclencher et pour délimiter juridiquement la procédure de renvoi. Il en serait autrement si les tribunaux nationaux se bornaient à prononcer le sursis à statuer et si, comme en droit français par exemple, ils pouvaient laisser aux parties le soin de poursuivre la procédure intermédiaire. D'après le système du traité, les tribunaux nationaux ont ainsi aussi le droit et l'obligation de procéder à l'appréciation et au choix des arguments qui se rapportent au droit européen. Il leur incombe à eux seuls de se faire une idée de l'importance que présentent les

différentes questions et arguments dans le procès national. Si les parties au procès avaient toute initiative pour présenter leur argumentation lors de la procédure de renvoi, il pourrait arriver que la Cour donne un avis qui ne présenterait pas d'importance juridique pour la procédure nationale. Enfin, une extension de la matière du litige, telle qu'elle est décrite dans la décision de renvoi, mettrait les autres participants à la procédure, notamment la Commission, qui ont en premier lieu à présenter leurs observations sur la *décision de renvoi*, dans une situation telle qu'ils ne pourraient donner leur avis sur les nouveaux arguments qu'au cours de la procédure orale.

Pour tous ces motifs, la Cour devrait rejeter les arguments des requérants qui dépassent le cadre des observations sur la décision de renvoi et les renvoyer à la possibilité d'agir éventuellement dans le cadre du procès national pour élargir la procédure de renvoi.

De ce fait, nous ne voyons aucune raison de discuter ces nouveaux arguments qui ont même été modifiés partiellement au cours des débats, donc de donner une appréciation sur la question de savoir si une application correcte des dispositions sur le commerce de finition (article 10) et sur les aides gouvernementales (articles 92 à 94) aurait pu rendre superflue l'adoption des mesures de sauvegarde de l'article 226 et si les conditions de fait de l'article 226 (difficultés économiques graves et susceptibles de persister) étaient remplies. Il nous semble qu'en outre l'exposé de ces questions au cours des audiences a montré qu'elles n'étaient même pas en état d'être jugées, ce qui fait qu'en tout cas, dans la phase actuelle du procès, il ne nous paraît pas possible de procéder à leur discussion.

IV — *RÉSUMÉ*

Pour nous résumer, nous proposons de répondre ainsi aux questions posées :

Question n° 1

La décision de la Commission du 27 juin 1960, prorogée le 21 décembre 1960, renouvelée le 28 juin 1961, prorogée le 22 dé-

cembre 1961 et renouvelée le 27 février 1962, contient aussi l'autorisation pour les Pays-Bas de prélever une taxe lors de l'exportation de pâte à fondant vers la République fédérale.

Question n° 2

Les décisions sont valides, bien que les Pays-Bas n'aient pas demandé une autorisation.

Question n° 3

a) Font aussi partie des difficultés énoncées à l'article 226 celles qui sont exclusivement la conséquence de l'application de règles impératives du traité.

b) Les décisions sont valides, car il n'y a pas eu de détournement de procédure de l'article 235.

Dans la mesure où les décisions n'ont pas été publiées, elles doivent être considérées également comme valides. Enfin, elles ne laissent apparaître aucune violation des formes substantielles; leur exposé des motifs répond au contraire aux exigences du traité.

En ce qui concerne les dépens, selon la jurisprudence de la Cour, c'est au tribunal qui a prononcé le renvoi de statuer; par ailleurs, ceux de la Commission et du gouvernement fédéral ne sont pas récupérables.