quées par ces pays étaient réelles et étaient, au moins partiellement, liées aux importations de produits textiles originaires de pays tiers.

4. Pour que la responsabilité de la Communauté soit engagée au sens de l'article 215, alinéa 2, du traité, il faut qu'un ensemble de conditions soit réuni en ce qui concerne l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement et le préjudice invoqué. Lorsque le comportement de l'institution ayant prétendument causé le dommage n'est entaché d'aucune illégalité, il y a lieu, sans examiner si les autres conditions posées sont remplies, de rejeter une demande en dommages-intérêts.

5. Une partie intervenante qui n'a pas conclu sur les dépens doit supporter ses propres dépens, alors même qu'elle est intervenue aux côtés de la partie gagnante.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT

présentées le 2 octobre 1985 *

Sommaire

1. Introduction 890
2. Les faits et les dispositions pertinentes dans les deux affaires 891
   2.1. Les faits 891
   2.2. Les dispositions pertinentes 892
3. Les problèmes juridiques de fond qui se posent dans les deux affaires et les opinions défendues en la matière 892
   3.1. Les questions du juge de renvoi et leur importance pour les deux affaires 892
   3.2. L'interprétation de l'article 113, paragraphe 1, initio, du traité CEE 893
   3.3. L'interprétation de l'article 115 du traité CEE 898
4. Conclusions dans l'affaire 242/84 900
   4.1. Les questions du juge de renvoi et l'intérêt général qu'elles présentent 900
   4.2. La jurisprudence de la Cour relative aux articles 113 et 115 901
      4.2.1. L'arrêt Donckerwolcke 901
      4.2.2. Autre jurisprudence pertinente 903
   4.3. Observations générales complémentaires 904
   4.4. Les aspects spécifiques de l'affaire 242/84 906

* Traduit du néerlandais.

4.5. Conclusion sur l'affaire 242/84 907
5. Conclusions dans l'affaire 59/84 908
5.1. Les demandes dans l'affaire 59/84 908
5.2. La recevabilité de la demande principale 909
5.3. Le moyen principal et le moyen subsidiaire avancés à l'appui de la demande principale . 910
5.3.1 Le moyen principal 910
5.3.2 Le moyen subsidiaire 910
5.4. La demande en dommages-intérêts telle qu'elle a été précisée lors de l'audience 913
5.5. Conclusion sur l'affaire 59/84 915

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Introduction

Les deux affaires que nous examinons aujourd'hui trouvent leur origine dans quelques actes juridiques nationaux et communautaires étroitement connexes: le refus du ministre néerlandais des Affaires économiques, du 20 décembre 1983, de délivrer à la société Tezi Textiel BV (ci-après dénommée Tezi) des licences pour l'importation aux Pays-Bas de pantalons de coton pour hommes et garçonnets, originaires de Macao, mais mis en libre pratique dans les autres États membres, et les décisions d'habilitation de la Commission, des 12 avril 1983 (JO 1983, C 102, p. 3) et 14 décembre 1983 (JO 1983, C 340, p. 2), visant à exclure du traitement communautaire un groupe de produits textiles divers originaires du pays en voie de développement précité. Ces habilitations étaient basées sur l'article 115 du traité CEE. La décision de refus du ministre des Affaires économiques, du 6 mai 1983, consécutive à la décision d'habilitation de la Commission, du 12 avril 1983, a constitué l'origine immédiate de l'affaire 242/84, mais elle ne présente qu'un intérêt indirect pour la Cour.

Les éléments de fait et les dispositions litigieuses, les arguments de fond invoqués par Tezi dans les deux affaires, ainsi que les arguments en sens contraire de la Commission, du gouvernement néerlandais et des gouvernements français, italien et britannique, qui sont intervenus dans l'une de ces affaires ou dans les deux, peuvent en majeure partie être facilement examinés ensemble. Ils portent en effet essentiellement sur les mêmes problèmes juridiques et ont également été traités conjointement lors de la procédure orale.

Du point de vue formel, les deux affaires présentent cependant un caractère différent, ce qui a empêché leur jonction. L'affaire 59/84 concerne un recours de Tezi contre une habilitation donnée par la Commission, le 14 décembre 1983, aux Pays-Bas. Le recours comprend, outre une demande en annulation, une demande en indemnisation. Dans cette affaire, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité relativement à la première demande et émis des doutes quant à la recevabilité de la deuxième. L'affaire 242/84 concerne, en revanche, une demande de décision à titre préjudiciel du College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Cette demande a été présentée dans le cadre du litige pendant devant cette juridiction entre Tezi et le ministre des Affaires économiques au sujet du refus susmentionné de ce

dernier de délivrer une licence d'importation. Ce refus était à son tour basé sur l'habilitation également précitée de la Commission, du 12 avril 1983.

Nous tiendrons compte de ces concordances et différences en donnant d'abord (au point 2) un aperçu synthétique des faits et des dispositions pertinentes dans les deux affaires et (au point 3) un aperçu des problèmes juridiques de fond qui ont été soulevés et des opinions défendues relativement à ces problèmes juridiques. Nous avons emprunté les éléments nécessaires à cet effet aux deux rapports d'audience, fût-ce en suivant un ordre différent. Nous donnerons encore des précisions sur l'ordre suivi ci-après.

Nous examinerons ensuite (au point 4), dans nos conclusions dans l'affaire 242/84, les problèmes généraux d'interprétation des articles 113 et 115, qui ont constitué l'élément essentiel des deux affaires. La nature d'une procédure préjudicielle implique que la Cour puisse également tenir compte des arguments importants avancés dans une autre procédure pertinente, en l'espèce dans l'affaire 59/84. Enfin, nous développerons (au point 5) nos conclusions dans cette dernière affaire. A cette occasion, nous examinerons évidemment aussi les aspects formels et matériels spécifiques de cette affaire.

2. Les faits et les dispositions pertinentes dans les deux affaires

2.1. *Les faits*

La décision déjà citée de la Commission, du 14 décembre 1983, contre laquelle Tezi a formé un recours le 6 mars 1984, concernait l'autorisation accordée aux pays du Benelux d'exclure du traitement communautaire des shorts et autres culottes de coton, des pantalons tissés pour hommes et garçonnets, des pantalons tissés en laine pour femmes, fillettes et jeunes enfants, relevant des sous-positions ex 61.01 B V et 61.02 B II, catégorie 6, du tarif douanier commun, originaires de Macao et mis en libre pratique dans les autres États membres (JO 1983, C 340, p. 2). Tezi a également réclamé des dommages-intérêts pour voir réparer le préjudice subi par la requérante du fait de la décision litigieuse.

Le 1er décembre 1983, Tezi a introduit, auprès des services néerlandais compétents, des demandes de licences d'importation en vue d'importer d'Italie 287 749 pantalons de coton pour hommes et garçonnets, originaires de Macao, relevant de la sous-position 61.01 B V e) 3.

Ces demandes ont toutefois été rejetées en application de la décision précitée de la Commission du 14 décembre 1983 (également dénommée ci-après la décision d'habilitation), par laquelle la Commission, à la demande du gouvernement des Pays-Bas en accord avec les autres pays du Benelux, a autorisé ces pays, sur la base de l'article 115 du traité CEE, à exclure du traitement communautaire, pour la période du 1er au 31 décembre 1983, tous les pantalons relevant des sous-positions 61.01 B V et 61.02 B II du TDC, originaires de Macao et mis en libre pratique dans les autres États membres, pour lesquels les demandes d'importation avaient été introduites après le 30 novembre 1983.

Suivant l'ordonnance de renvoi du College van Beroep voor het Bedrijfsleven (p. 2 et 3), la décision de refus du ministre des Affaires économiques, du 6 mai 1983, dont il s'agit dans cette procédure, a trait à des produits textiles similaires à ceux visés dans la décision citée de la Commission, du 14 décembre 1983, ayant la même origine et également mis en libre pratique dans les autres États membres. Dans cette affaire, le refus était toutefois basé sur la décision d'habilitation antérieure de la Commission, du 12 avril 1983, qui concernait les mêmes

types de produits. Cette décision était applicable jusqu'au 30 novembre 1983 inclus.

2.2. *Les dispositions pertinentes*

Les échanges de produits textiles entre Macao et la Communauté étaient régis, à l'époque des faits de la cause, par le deuxième arrangement multifibre conclu dans le cadre du GATT en 1982. Cet accord, bien que non encore approuvé officiellement par la Communauté, est devenu applicable à titre provisoire, notamment dans les relations entre la Communauté et Macao, en vertu du règlement (CEE) n° 3059/78 du Conseil, du 21 décembre 1978 (JO 1978, L 365, p. 1), remplacé par le règlement (CEE) n° 3589/82, du 23 décembre 1982, relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires de pays tiers (JO 1982, L 374, p. 106).

En vertu du règlement (CEE) n° 3589/82, applicable aux faits de la cause, l'importation dans la Communauté de produits textiles relevant des différentes catégories visées à l'annexe I est soumise aux limites quantitatives précisées à l'annexe III. Pour les produits de la catégorie 6 provenant de Macao, la limite quantitative était fixée, pour 1983, à 10 114 000 pièces. Cette limite quantitative était répartie, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, et de l'annexe IV, entre les différents États membres, les pays du Benelux étant considérés, à cette fin, comme une unité.

Pour ce qui concerne les échanges commerciaux de ces produits entre le Benelux et les autres États membres, la Commission avait, sur la base de l'article 115 du traité et de sa décision 80/47/CEE, du 20 décembre 1979 (JO 1979, L 16, p. 14), autorisé, par deux décisions successives, les pays du Benelux à procéder à une surveillance intracommunautaire des importations, consistant à subordonner les importations des produits en question à la délivrance de licences. Le régime de surveillance intracommunautaire était en vigueur à l'époque des faits déterminants dans les deux affaires.

Nous reviendrons encore, si nécessaire, sur d'autres dispositions pertinentes ultérieurement dans nos conclusions.

3. Les problèmes juridiques de fond qui se posent dans les deux affaires et les opinions défendues en la matière

3.1. *Les questions du juge de renvoi et leur importance pour les deux affaires*

Dans l'affaire 242/84, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a déféré à la Cour les deux questions suivantes:

1) Les articles 113 et 115 du traité, considérés dans leurs rapports mutuels, doivent-ils être interprétés en ce sens que la Commission dispose encore, après la conclusion de l'accord concernant le commerce international des textiles (arrangement multifibre) et après l'adoption du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil, d'une marge pour l'application de l'article 115 sur le terrain du commerce international des textiles?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 115 du traité doit-il être interprété en ce sens que l'expression « mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre » peut également viser une répartition des limites quantitatives communautaires entre États membres, telle qu'elle est prévue à l'annexe IV du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil?

Il ressort de ces questions, ainsi que des autres éléments contenus dans la décision de renvoi et des opinions exprimées devant la Cour dans les deux affaires, que les questions fondamentales suivantes sont essentielles dans les deux affaires:

a) L'interprétation des termes « après l'expiration de la période de transition, la poli-

tique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes... », contenus dans l'article 113, paragraphe 1, du traité CEE. Il n'est pas tout à fait sans intérêt de noter à ce propos que le texte français utilise les termes « est fondé » et le texte anglais les termes « shall be based », pour « (wordt) gegrond » dans la version néerlandaise. A propos de l'application de l'article 115 du traité, qui est en cause dans les deux affaires, les problèmes suivants sont particulièrement importants:

aa) L'arrangement multifibre et le « régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires de pays tiers », institué par le règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil, précité, sur la base dudit arrangement, constituent-ils des mesures de politique commerciale commune?

ab) L'article 113 en général et le règlement précité en particulier permettent-ils encore des mesures de politique commerciale nationales ou des mesures d'application d'une mesure de politique commerciale commune qui diffèrent d'un État membre à l'autre?

b) L'interprétation de l'article 115 du traité CEE, et cela en particulier en relation avec les problèmes juridiques suivants:

ba) la possibilité, en général, d'appliquer encore l'article 115 après l'expiration de la période de transition;

bb) la possibilité d'une telle application, en particulier après la promulgation de l'arrangement multifibre et du règlement n° 3589/82 du Conseil, précité;

bc) l'interprétation des termes « des mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre », figurant au début de l'article 115 et en rapport avec les faits qui se trouvent à la base de la deuxième procédure en cause; à ce propos, le juge de renvoi souhaite savoir plus particulièrement si cette expression « peut également viser une répartition des limites quantitatives communautaires entre États membres, telle qu'elle est prévue à l'annexe IV du règlement n° 3589/82 du Conseil ». Au cours des procédures devant la Cour, d'autres aspects de la question bc) ont cependant été soulevés.

Faisons maintenant sommairement la synthèse des arguments essentiels qui ont été avancés devant la Cour au cours de la procédure écrite. A cet effet, nous nous baserons de nouveau sur les deux rapports d'audience.

3.2. *L'interprétation de l'article 113, paragraphe 1, initio, du traité CEE*

a) Le point de vue de *Tezi* sur cette question a été exposé de la manière la plus claire dans l'affaire 242/84.

Eu égard à notre question ab), Tezi a fait remarquer d'abord qu'en matière de politique commerciale le traité a opéré un transfert de compétences total et irrévocable en faveur de la Communauté, mais que, toutefois, à cause du retard dans la mise en œuvre de cette politique, la Cour a admis, dans sa jurisprudence, que la Commission pouvait autoriser, en vertu de l'article 115, même après l'expiration de la période de transition, les États membres à maintenir, c'est-à-dire à continuer d'appliquer, des mesures de politique commerciale de caractère national.

De l'avis de Tezi, cette possibilité disparaît à partir du moment où la Communauté exerce, conformément à l'article 113, sa compétence en matière de politique commerciale commune. Selon Tezi, la façon dont la Communauté exerce cette compétence est sans importance, en ce sens qu'il n'est pas nécessaire, pour que l'on puisse parler de politique commerciale commune,

que toutes les mesures de politique commerciale soient uniformes et qu'elles ne tiennent nullement compte des différences entre les États membres. Même en présence de mesures adaptées aux besoins nationaux, mais émanant de la Communauté, on peut, selon Tezi, parler de politique commerciale commune et le recours à l'article 115 est donc exclu.

De l'avis de Tezi, la lettre de l'article 115 qui, à l'alinéa 1, vise les « mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le traité, par tout État membre » confirme cette conclusion. Tezi déduit de la disposition citée que seules des mesures commerciales nationales peuvent être protégées par le biais d'un recours à l'article 115. Par contre, des mesures que les États membres doivent prendre en exécution de règlements communautaires ne sont pas visées par l'article 115, alinéa 1.

Eu égard à la question aa) que nous avons posée, Tezi a considéré qu'en l'espèce le régime mis en vigueur par le règlement (CEE) n° 3589/82, précité, constitue une mesure communautaire qui est l'expression du plein exercice, par la Communauté, de sa compétence en matière de politique commerciale commune. Le fait que ce régime prévoit une répartition du contingent communautaire en sous-quotas nationaux n'ôte rien à ce raisonnement. En particulier, le régime ne peut pas être considéré comme la continuation d'une politique commerciale antérieure de caractère national, d'autant plus que, en ce qui concerne les produits en cause en l'espèce, aucune restriction à l'importation n'existait aux Pays-Bas avant la fin de la période de transition.

En outre, Tezi fait remarquer que le règlement (CEE) n° 3589/82 contient lui-même des dispositions destinées à porter remède aux difficultés graves susceptibles de résulter de détournements de trafic vers un ou plusieurs États membres.

A cet égard, Tezi cite l'article 7, paragraphe 2, qui prévoit une procédure pour parvenir à une adaptation des sous-quotas nationaux, « en raison notamment de l'évolution des courants commerciaux ». Selon Tezi, cette procédure est applicable non seulement aux importations directes, mais aussi aux cas où des difficultés résultent des courants commerciaux à l'intérieur de la Communauté.

Tezi rappelle enfin que, si la procédure visée à l'article 7, paragraphe 2, ne s'avérait pas suffisante, le règlement (CEE) n° 3589/82 prévoit, en son article 5, la possibilité de modifier le contingent communautaire.

En conclusion, Tezi propose à la Cour de répondre comme suit aux questions préjudicielles:

1) les articles 113 et 115 du traité CEE doivent être interprétés en ce sens que la Commission n'a pas compétence pour habiliter un État membre, sur la base de l'article 115, à prendre des mesures de protection contre l'importation d'un produit qui a été mis en libre pratique dans un autre État membre en vertu de l'arrangement multifibre et du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil;

2) pour autant que cette question nécessite une réponse, l'article 115 du traité CEE doit être interprété en ce sens que l'expression « mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre » ne peut pas viser une répartition des limites quantitatives communautaires entre États membres, telle qu'elle est prévue à l'annexe IV au règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil.

Nous pouvons déduire de ce qui précède que, pendant la procédure écrite, Tezi a particulièrement basé son opinion sur l'interprétation qu'elle donnait de l'article 113 du traité. Pour ce qui est de son argumentation moins élaborée dans l'affaire 59/84, nous pouvons nous limiter à mentionner qu'elle considère que la répartition du contingent communautaire en sous-quotas nationaux est une composante de la politique commerciale commune. D'après le

neuvième considérant de ce règlement, cette composante serait fondée sur des raisons purement administratives. Dans sa réponse écrite à une question de la Cour, Tezi a précisé son idée en déclarant que, par « raisons administratives », elle entendait se référer au neuvième considérant du préambule du règlement (CEE) n° 3589/82, où il est dit que l'application des limites quantitatives communautaires « nécessite l'établissement d'une procédure particulière de gestion » et que cette gestion commune doit être décentralisée par une répartition des limites quantitatives entre les États membres.

Tezi fait valoir que, la Communauté ne disposant pas elle-même de l'appareil administratif nécessaire, elle devait s'en remettre aux administrations nationales pour l'application des limites quantitatives communautaires, notamment pour la délivrance de licences, pour l'imputation des importations admises sur des limites quantitatives communautaires, le report à l'année suivante des quantités inutilisées, la répression des fraudes quant à l'origine des produits, l'adaptation à l'évolution des besoins, etc.

Une procédure efficace de gestion décentralisée nécessitait, de l'avis de Tezi, une répartition du quota communautaire en sous-quotas nationaux. Sans une telle répartition, une imputation immédiate des importations admises sur les limites quantitatives communautaires pour l'ensemble de la Communauté est, selon elle, irréalisable. Il pourrait s'ensuivre une course à l'importation dans un ou plusieurs États membres, avec la conséquence qu'il ne serait pas possible de satisfaire aux besoins existant dans les autres États membres, du moins par des importations directes.

Tezi admet que, comme il résulte du dixième considérant, la répartition en sous-quotas nationaux tient également compte de la situation existant tant dans les relations de la Communauté avec les pays fournisseurs qu'à l'intérieur des États membres. Cette circonstance n'affecte toutefois nullement, selon Tezi, le caractère communautaire du règlement (CEE) n° 3589/82.

b) Dans la procédure écrite, la *Commission* a principalement fondé son opinion dans les deux affaires sur son interprétation de l'article 115. A propos de l'interprétation de l'article 113, paragraphe 1, elle a toutefois défendu, dans l'affaire 242/84, l'opinion selon laquelle la compétence de la Communauté en matière de politique commerciale peut s'exercer tant dans le sens d'une libéralisation que dans le sens d'une restriction des échanges avec les pays tiers. Lorsque des limitations aux importations en provenance de pays tiers s'avèrent nécessaires, la Commission peut non seulement accorder aux États membres des habilitations pour l'adoption de mesures à l'échelle nationale, mais encore tenter de parvenir, par la voie d'une évolution progressive, à l'établisement d'un système de mesures parallèles harmonisées, arrêtées sur la base de données relatives à la situation nationale de l'industrie et des marchés, et formant ainsi un ensemble commun au sujet duquel elle peut, à l'échelon international, mener des négociations avec les pays tiers.

La Commission estime que, même dans ce deuxième cas, elle peut recourir à l'article 115. En effet, cette disposition vise, en son alinéa 1, tant les mesures arrêtées par les États membres pour des raisons d'ordre purement national, que les mesures que ces États membres appliquent pour se conformer à des obligations communautaires, s'agissant, dans les deux cas, de mesures matériellement identiques.

Dans sa réponse à des questions écrites de la Cour, la Commission a précisé, en premier lieu, qu'elle considère que le régime mis en œuvre par le règlement (CEE) n° 3589/82 est à qualifier de régime de politique commerciale commune, mais qu'il ne

présente pas un caractère uniforme. Or, selon la Commission, c'est précisément le caractère uniforme qui constitue l'élément décisif au regard de l'applicabilité de l'article 115 du traité.

La Commission fait valoir que l'article 113 ne requiert pas que le régime commun comporte, en toutes circonstances, des mesures de caractère uniforme, et qu'aussi longtemps que les produits importés des pays tiers ne seront pas soumis aux mêmes conditions quel que soit l'État d'importation l'article 115 restera d'application.

Selon la Commission, un régime est uniforme lorsqu'il n'y a ni répartition d'un contingent communautaire entre les États membres, ni mesures de protection de caractère régional, ni habilitation des États membres à maintenir en vigueur des restrictions quantitatives initialement décidées à l'échelon national.

La Commission admet que, dans des cas bien précis, une répartition en sous-quotas nationaux peut être uniforme dès lors qu'elle est effectuée pour des raisons purement administratives. Tel n'est cependant pas le cas, selon la Commission, du régime prévu par le règlement (CEE) n° 3589/82, comme il résulte du dixième considérant de son préambule.

Quant à des exemples de secteurs dans lesquels l'uniformité existe, la Commission cite le tarif douanier commun, ainsi que le règlement (CEE) n° 288/82 du Conseil, relatif au régime commun applicable aux importations (JO 1982, L 35, p. 1), et les accords de libre-échange conclus avec plusieurs pays tiers, à l'exception toutefois des cas dans lesquels ce règlement ou ces accords admettent des mesures de protection de caractère régional.

Nous reviendrons, dans nos conclusions dans l'affaire 242/84, sur d'importantes précisions que la Commission a encore apportées lors de la procédure orale.

c) Le *gouvernement néerlandais*, le *gouvernement du Royaume-Uni*, le *gouvernement français* et le *gouvernement italien* ont insisté dans des termes différents, dans leurs observations présentées dans l'une des deux affaires ou dans les deux, sur le fait que la politique commerciale commune dans le secteur textile est inachevée et, en particulier, ne présente pas un caractère uniforme. L'article 115 pourrait rester en vigueur aussi longtemps que la politique commerciale commune dans le secteur textile est inachevée (France et Italie) et/ou ne présente pas encore un caractère uniforme (Pays-Bas et Royaume-Uni).

Le *gouvernement français* observe encore à ce sujet que, d'après l'arrêt de la Cour du 15 décembre 1976 dans l'affaire Donckerwolcke (affaire 41/76, Rec. 1976, p. 1921), lorsqu'une politique commerciale est inachevée, il est loisible aux États membres d'adopter des mesures de politique commerciale de caractère national « à la condition qu'elles fassent l'objet d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté ».

Le *gouvernement du Royaume-Uni* souligne encore, dans ses observations écrites dans l'affaire 242/84, que le règlement (CEE) n° 3589/82 n'instaure pas une politique commerciale uniforme, puisqu'il prévoit une répartition du contingent communautaire en sous-quotas nationaux sur la base des marchés nationaux et non en fonction des besoins du marché communautaire considéré dans son ensemble. Tant qu'existera un régime de ce type, les mesures de politique commerciale appliquées par les États membres présenteront des différences et devront être protégées par une application de l'article 115. Dans sa réponse aux questions de la Cour, le gouvernement du Royaume-Uni a, en outre, précisé son opinion sur la base de l'arrêt Donckerwolcke précité, en déclarant qu'une politique commerciale commune fondée sur des principes uniformes n'existera que lorsque les marchandises seront soumises aux mêmes conditions d'importation, douanières et commerciales, quel que soit l'État à l'intérieur duquel la mise en libre pratique a eu

lieu, c'est-à-dire, selon lui, « lorsque, à la fois les tarifs et les autres conditions d'entrée dans la Communauté seront identiques dans tout État membre et lorsqu'il existera un marché communautaire des marchandises en question ». Tel est le cas, à son avis, pour la plupart des produits industriels.

Par contre, une politique uniforme n'existe pas pour les marchandises pour lesquelles sont prévues des règles spécifiques instaurant des quotas basés sur l'existence de marchés distincts à l'intérieur de la Communauté. Ces quotas résultent de la mise en œuvre communautaire d'une politique commerciale nationale préexistante ou de mesures de sauvegarde régionales prises au niveau communautaire. Un exemple du premier cas est constitué, de l'avis du gouvernement du Royaume-Uni, par les mesures marquées d'un astérisque à l'annexe I au règlement (CEE) n° 288/82, précité. Un exemple du deuxième cas est la restriction des importations en France de montres à quartz en provenance de Hong-kong, introduite en 1984. Ce n'est qu'en présence de mesures du premier ou du deuxième type qu'on peut invoquer l'article 115 pour empêcher que les mesures en cause ne soient éludées.

Le *gouvernement néerlandais* a répondu aux questions de la Cour dans le même sens.

Le *gouvernement italien* soutient qu'il ressort de l'analyse du règlement (CEE) n° 3589/82, notamment de son dixième considérant, que le Conseil a adopté ce règlement en ayant pleinement conscience de la situation particulière du marché textile communautaire, et qu'il a prévu une mise en application graduelle et progressive de la politique commerciale commune dans ce secteur.

Selon le gouvernement italien, la répartition en sous-quotas nationaux n'a pas été adoptée uniquement pour des raisons administratives, mais en fonction des besoins économiques des différents États membres, de la sensibilité particulière de l'industrie textile communautaire et des disparités des conditions auxquelles les importations sont soumises dans les différents États membres.

Enfin, les *gouvernements des Pays-Bas* et *du Royaume-Uni* ont expliqué pourquoi ils estiment, contrairement à Tezi, que les articles 5 et 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 3589/82 n'offrent pas de solutions praticables en remplacement du recours à l'article 115 et ne rendent donc pas superflue l'application de cet article.

d) *Les questions de la Cour*

Par souci d'exhaustivité, nous rappelons que les questions que la Cour a posées à la Commission et aux États membres concernés, le 26 mars 1985, et dont nous avons résumé les réponses ci-dessus, sont rédigées comme suit:

« Dans vos observations, il est dit que le régime mis en œuvre par le règlement (CEE) n° 3589/82 ne peut être qualifié de politique commerciale commune. Veuillez préciser:

— en quoi consisterait un régime qui, d'après vous, serait à qualifier de politique commerciale commune aux termes de l'article 113 du traité CEE;

— un régime répondant à ces caractéristiques existe-t-il dans des secteurs commerciaux autres que celui des produits textiles? En cas de réponse affirmative, veuillez préciser quels sont ces secteurs;

— dans quelles circonstances pourrait-on parler d'une uniformité des mesures de politique commerciale appliquées dans le territoire des différents États membres telle que le recours à l'article 115 du traité CEE deviendrait superflu? »

3.3. *L'interprétation de l'article 115 du traité CEE*

a) L'interprétation donnée par *Tezi* à l'article 115 découle entièrement de son opinion selon laquelle, lorsque, dans un secteur déterminé de la politique commerciale commune, la Communauté a exercé sa compétence exclusive au titre de l'article 113 du traité CEE, le recours à l'article 115 dans ce même secteur n'est plus possible, de sorte que la Commission ne peut plus, en application de cet article, autoriser les États membres à prendre des mesures de protection. Dans sa conception, l'interprétation exposée antérieurement de l'article 113 et du règlement (CEE) n° 3589/82 est donc déterminante pour les deux affaires. Dans sa réplique dans l'affaire 59/84, elle a cependant ajouté, à la suite du mémoire en défense de la Commission, qu'elle conteste que la seule existence d'une répartition du quota communautaire en sous-quotas nationaux suffise à rendre applicable l'article 115. Elle fait remarquer, à cet égard, que les mesures appliquées par les États membres en vue de mettre en exécution les sous-quotas nationaux fixés par la Communauté ne peuvent en aucun cas être assimilées aux « mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre », qui seules peuvent faire l'objet d'une autorisation de la Commission aux termes de l'article 115. En effet, les mesures nationales d'application des sous-quotas nationaux fixés par la Communauté ne présentent aucune disparité susceptible de provoquer des difficultés économiques qui justifieraient une décision prise en vertu de l'article 115.

Dans l'affaire 59/84, Tezi a encore fait valoir, concrètement pour cette affaire, qu'en adoptant la décision d'habilitation, la Commission n'a pas respecté les conditions prévues à l'article 115, et cela sous plusieurs aspects.

En premier lieu, la Commission a autorisé les pays du Benelux à prendre des mesures de protection pour une catégorie de produits très large [la catégorie 6 visée à l'annexe IV du règlement (CEE) n° 3589/82], alors qu'elle aurait dû, comme il résulte des renseignements que l'État membre demandeur est tenu de fournir à la Commission aux termes de la décision 80/47/CEE, du 20 décembre 1979, précitée, inviter le gouvernement néerlandais à indiquer de manière plus précise les produits pour lesquels une mesure de protection était demandée. Tezi souligne également que les licences d'importation qu'elle avait demandées aux autorités néerlandaises visaient un groupe de produits beaucoup plus restreint que l'entière catégorie 6, pour laquelle la mesure de protection a été autorisée par la Commission.

En second lieu, Tezi conteste l'existence de difficultés économiques justifiant l'autorisation d'une mesure de protection. Elle fait remarquer que le recul de l'emploi dans l'industrie textile des sous-vêtements pour hommes et femmes, dont il est fait état dans la demande du gouvernement néerlandais, ne concerne pas forcément les fabricants de pantalons de coton pour hommes et garçonnets, produits qui figuraient parmi ceux que Tezi avait l'intention d'importer aux Pays-Bas.

b) La *Commission* considère, en revanche, ainsi que nous l'avons déjà dit, qu'elle peut recourir à l'article 115 même dans le cas d'un système de mesures parallèles harmonisées (arrêtées sur la base de données relatives à la situation nationale de l'industrie et des marchés et formant ainsi un ensemble commun au sujet duquel elle peut, à l'échelon international, mener des négociations avec les pays tiers). Selon elle, l'article 115 ne cesserait d'être applicable que si les produits originaires de pays tiers étaient soumis aux mêmes conditions d'importation, douanières et commerciales, quel que soit l'État à l'intérieur duquel ils ont été mis en libre pratique. Tel n'est pas le cas pour un

régime fondé sur une répartition d'un contingent communautaire en quotas nationaux et comportant, de ce fait, une disparité entre les mesures à appliquer dans les différents États membres. Cette disparité est, selon la Commission, susceptible de donner lieu à l'application de l'article 115.

Le régime mis en place par le règlement (CEE) n° 3589/82 pour les produits textiles n'est pas, de l'avis de la Commission, de nature à exclure l'application de l'article 115. En effet, les importations des produits en cause ne sont pas soumises à un régime uniforme, puisque le contingent communautaire est réparti entre les États membres. Le dixième considérant du règlement (CEE) n° 3589/82 confirme que la politique commerciale commune dans ce secteur demeure inachevée.

De l'avis de la Commission, le recours à l'article 115 n'est pas exclu du fait que le règlement (CEE) n° 3589/82 prévoit, à l'article 7, un mécanisme permettant d'adapter la répartition des quotas nationaux afin de tenir compte de l'évolution des courants commerciaux. En effet, cette disposition vise uniquement les importations directes et ne peut être mise en œuvre lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, l'ensemble des quotas nationaux font déjà l'objet d'une utilisation suffisante.

Dès lors, la Commission propose de répondre comme suit aux questions posées dans l'affaire 242/84:

1) l'article 115 doit être interprété en ce sens qu'il est applicable au commerce des textiles, dans la mesure où le régime établi par la Communauté dans ce domaine engendre des disparités entre les mesures de politique commerciale à appliquer par les États membres;

2) la répartition des limites quantitatives communautaires entre États membres, telle qu'elle est prévue à l'annexe IV du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil, entraîne de telles disparités.

Dans sa duplique dans l'affaire 59/84, la Commission soutient qu'elle peut autoriser des mesures de protection au sens de l'article 115, tant si la mesure de politique commerciale dont il faut éviter qu'elle ne soit entravée par des détournements de trafic a été prise de façon autonome par les États membres, que si une telle mesure a été adoptée par la Communauté et mise ensuite à exécution par un État membre. La distinction que Tezi essaie d'établir entre ces deux cas est, de l'avis de la Commission, dépourvue de tout fondement, s'agissant de mesures matériellement identiques.

En ce qui concerne le moyen subsidiaire précité de Tezi, selon lequel l'habilitation dont il s'agit dans l'affaire 59/84 aurait un champ d'application matériel trop vaste, la Commission souligne ce qui suit. Selon elle, ni l'article 115 ni la décision 80/47/CEE, précitée, ne permettent de conclure qu'une décision prise sur la base de l'article 115 doit se résumer à une prise de position concernant la situation du type de produits indiqués dans les demandes de licences d'importation en instance. La Commission affirme, par contre, que rien ne l'empêche de vérifier si toute une catégorie de produits remplit les conditions pour qu'une mesure de protection soit autorisée aux termes de l'article 115 et que, à cette fin, la présentation d'une série de demandes de licences d'importation n'est qu'un critère d'appréciation parmi d'autres.

Quant aux difficultés économiques justifiant l'adoption de la décision d'habilitation litigieuse, la Commission rappelle que la production des pays du Benelux était en baisse à l'époque des faits de la cause, que les importations en provenance des pays tiers augmentaient, que le quota du Benelux de produits originaires de Macao était pratiquement épuisé et que les importations de produits mis en libre pratique dans d'autres

États membres dépassaient ce quota de 43 %. La Commission ajoute encore que les prix des produits originaires de Macao étaient inférieurs de 50 % aux prix de produits similaires fabriqués dans le Benelux et que, depuis 1980, les pertes d'emploi enregistrées uniquement aux Pays-Bas dans le secteur considéré étaient particulièrement importantes.

Dès lors, la Commission prétend que les conditions pour l'application de l'article 115 étaient remplies en l'espèce.

c) Les *gouvernements* des *Pays-Bas,* du *Royaume-Uni,* de *France* et d'*Italie* estiment, dans des termes différents, qu'une mesure de politique commerciale commune telle que le règlement (CEE) n° 3589/82 n'exclut pas l'application de l'article 115 en raison de son caractère non uniforme pour tous les États membres.

Les réponses identiques que les gouvernements d'Italie et du Royaume-Uni ont proposé de donner aux questions du juge de renvoi contiennent toutefois une précision intéressante concernant leur interprétation de l'article 115. Elles sont rédigées comme suit:

— les articles 113 et 115 du traité CEE, considérés dans leurs rapports mutuels, doivent être interprétés en ce sens que la Commission dispose encore, après la conclusion de l'accord concernant le commerce international des textiles (arrangement multifibre) et après l'adoption du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil, d'une marge pour l'application de l'article 115 sur le terrain du commerce international des textiles;

— l'article 115 du traité CEE doit être interprété en ce sens que l'expression « mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre » vise également une répartition des limites quantitatives communautaires entre États membres, telle qu'elle est prévue à l'annexe IV du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil.

4. Conclusions dans l'affaire 242/84

4.1. *Les questions du juge de renvoi et l'intérêt général qu'elles présentent*

Nous vous rappelons que les questions du juge de renvoi dans l'affaire 242/84 se lisent comme suit:

1) Les articles 113 et 115 du traité, considérés dans leurs rapports mutuels, doivent-ils être interprétés en ce sens que la Commission dispose encore, après la conclusion de l'accord concernant le commerce international des textiles (arrangement multifibre) et après l'adoption du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil, d'une marge pour l'application de l'article 115 sur le terrain du commerce international des textiles?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 115 du traité doit-il être interprété en ce sens que l'expression « mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre » peut également viser une répartition des limites quantitatives communautaires entre États membres, telle qu'elle est prévue à l'annexe IV du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil?

Ces questions, qui jouent également un rôle prépondérant dans l'affaire 59/84, ont donc un caractère très général. Bien qu'elles soient principalement axées sur le marché des produits textiles, elles nécessitent notamment, ainsi que nous l'avons déjà expliqué, une interprétation des articles 113 et 115 du traité CEE, qui peut également se révéler importante pour l'application de ces articles dans d'autres affaires relatives ou non au secteur textile. C'est ce qui ressort également de toutes les observations écrites

qui ont été présentées et que nous avons résumées ci-dessus. L'intérêt des deux affaires que nous examinons aujourd'hui est évidemment souligné par la circonstance que, outre le gouvernement néerlandais qui est directement concerné par elles, les gouvernements de trois des grands États membres ont également fait connaître leur opinion dans l'une des affaires ou dans les deux, relativement aux problèmes d'interprétation plus généraux qui se posent en l'espèce.

Avant d'examiner les problèmes d'interprétation spécifiques aux affaires actuelles, nous examinerons donc, en premier lieu, les questions d'interprétation plus générales, relatives aux articles 113 et 115, qui sont contenues dans les questions du juge de renvoi.

A cette fin, nous examinerons, d'abord, la jurisprudence de la Cour relative à ces articles. Pour partie en raison des arguments qui ont été avancés par écrit et oralement au cours de la procédure, nous y ajouterons toutefois encore un certain nombre de conclusions générales personnelles sur l'interprétation des articles 113 et 115. Ce n'est qu'ensuite que nous examinerons les problèmes spécifiques qui résultent en l'espèce de l'arrangement multifibre et du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil.

4.2. *La jurisprudence de la Cour relative aux articles 113 et 115*

4.2.1. L'arrêt Donckerwolcke

Dans les deux procédures, c'est surtout l'arrêt Donckerwolcke (affaire 41/76, Rec. 1976, p 1921) qui a été invoqué à de multiples reprises. Tezi a souligné très justement à ce sujet qu'il ressort de cette affaire que la Communauté n'avait alors pas encore utilisé sa compétence au titre de l'article 113 d'appliquer au secteur concerné des mesures de politique commerciale spécifiques au secteur en question (voir points 5, 6 et 10 des motifs). Bien que l'intérêt de cet arrêt doive par conséquent être nuancé quelque peu en ce qui concerne les affaires actuelles, il contient néanmoins un certain nombre de motifs qui sont également importants pour ces affaires. Le juge de renvoi avait notamment interrogé la Cour en l'espèce sur « la compatibilité, avec le traité, de mesures de surveillance instituées unilatéralement par l'État importateur dès avant l'obtention, en vertu de l'article 115, alinéa 1, deuxième phrase, d'une dérogation aux règles de la libre circulation intracommunautaire » (point 11 des motifs). La nature de ces mesures de surveillance est précisée au point 12 des motifs. Puis la Cour a déclaré au point 13 « qu'une réponse à ces questions doit être dégagée des dispositions du traité relatives à l'union douanière et de celles, étroitement connexes, qui concernent la politique commerciale commune ». Nous reviendrons tout à l'heure sur l'importance de ce point des motifs, ainsi que sur celle des points 14 à 23 pour les présentes affaires.

Tel que les points précités des motifs le précisent, le contenu du régime communautaire applicable à des produits originaires de pays tiers mis en libre pratique dans la Communauté est cependant fonction, d'après le point 24 des motifs, de la mise en place d'une politique commerciale commune. Comme les points des motifs précités ont joué un rôle important dans les procédures actuelles et revêtent effectivement, à nos yeux également, un grand intérêt au regard de ces affaires, nous citerons entièrement les huit points suivants des motifs:

25) qu'en effet, l'assimilation aux produits originaires des États membres des marchandises en « libre pratique » ne peut avoir son plein effet qu'à supposer que ces marchandises soient soumises aux mêmes conditions d'importation,

douanières et commerciales, quel que soit l'État à l'intérieur duquel la mise en libre pratique a eu lieu;

26) que, selon l'article 113 du traité, cette unification aurait dû être atteinte à l'expiration de la période de transition, à la faveur de la réalisation d'une politique commerciale commune, fondée sur des principes uniformes;

27) que, parmi d'autres circonstances, l'état d'inachèvement de la politique commerciale communautaire à l'expiration de la période de transition est de nature à maintenir, entre les États membres, des disparités de politique commerciale susceptibles de provoquer des détournements de trafic ou d'entraîner des difficultés économiques dans certains États membres;

28) que l'article 115 permet de parer à des difficultés de ce genre en donnant à la Commission le pouvoir d'autoriser les États membres à prendre des mesures de protection, notamment sous forme de dérogation au principe de la libre circulation, à l'intérieur de la Communauté, des produits originaires d'États tiers et mis en libre pratique dans l'un des États membres;

29) que, toutefois, les dérogations admises par l'article 115, du fait qu'elles constituent non seulement une exception aux dispositions des articles 9 et 30 du traité, fondamentales pour le fonctionnement du marché commun, mais encore une entrave à la mise en place de la politique commerciale commune prévue par l'article 113, sont d'interprétation et d'application strictes;

30) que c'est à la lumière de cette interprétation qu'il convient d'apprécier la compatibilité, avec les règles relatives à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, des « mesures de surveillance » ci-dessus caractérisées;

31) qu'il convient de faire ressortir, tout d'abord, concernant le champ d'application de telles dispositions, que, aux termes de l'article 115, des limitations ne peuvent être apportées à la libre circulation intracommunautaire de marchandises bénéficiant de la libre pratique qu'en vertu de mesures de politique commerciale prises par l'État d'importation en conformité avec le traité;

32) que la compétence en matière de politique commerciale ayant été transférée dans son ensemble à la Communauté par l'effet de l'article 113, paragraphe 1, des mesures de politique commerciale de caractère national ne sont, en effet, admissibles, à partir de la fin de la période de transition, qu'en vertu d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté.

La lecture de ces points des motifs nous permet de déduire plus particulièrement pour les présentes affaires que les opinions de la Cour sont les suivantes.

a) Comme la réalisation des principes d'une union douanière (également en ce qui concerne les produits originaires de pays tiers mis en libre pratique dans l'un des États membres), qui, selon les points 14 à 23 des motifs, résultent du traité, dépend, ainsi que le constate le point 24 et le précise le point 25 des motifs, de la mise en place d'une politique commerciale commune, celle-ci aurait dû être achevée à la fin de la période de transition, conformément à l'article 8, paragraphe 7, du traité. C'est ce que confirme également le point 26 des motifs et le texte de l'article 113 qui y est cité.

b) Il ressort ensuite des points 25 et 26 des motifs que la politique commerciale commune doit assurer en particulier l'uniformisation des conditions d'importation, douanières et commerciales. En raison de sa nature, une politique commerciale commune

ne peut pas viser à uniformiser des conditions commerciales particulières, et encore moins à uniformiser des conditions économiques d'importation telles que des écarts divergents entre les prix à l'importation et les prix des produits nationaux. Nous en déduisons que les termes « conditions d'importation ... commerciales », utilisés au point 25 des motifs, visent uniquement des conditions d'importation fixées par la Communauté. A cet égard, on peut penser notamment à des conditions uniformes en matière de quantités, de qualité, de prix et de conditions de crédit.

c) Au point 27 des motifs, la Cour reconnaît que l'état d'inachèvement de la politique commerciale commune à l'expiration de la période de transition est une réalité qui peut avoir des conséquences juridiques. Il ressort cependant de la suite du texte de l'arrêt que seules les conséquences juridiques du maintien de mesures de politique commerciale de caractère national instituées unilatéralement ont été examinées en l'espèce. Dans cette affaire, la Cour n'avait pas à examiner les conséquences juridiques d'un caractère non uniforme de mesures de politique commerciale arrêtées, comme c'est le cas en l'espèce.

d) Contrairement à l'argumentation développée par la Commission lors de l'audience, nous estimons, comme Tezi, que la Cour considère également, d'après le point 29 des motifs, que des dérogations au principe de la libre circulation, admises par l'article 115, constituent une entrave à la mise en place de la politique commerciale commune prévue à l'article 113. Dans le contexte des faits de l'affaire Donckerwolcke, la Cour a vraisemblablement pensé en particulier à cet égard à des habilitations permettant de mettre en place des mesures de protection en rapport avec des disparités entre des mesures de politique commerciale nationales autonomes encore existantes. Le texte du point des motifs est toutefois plus général. Nous avons, par ailleurs, déjà déduit des points 25 et 26 des motifs que — contrairement à la thèse défendue par la Commission à l'audience — la Cour dégage bel et bien de l'article 113 et de l'économie du traité l'obligation d'instaurer une politique commerciale uniforme, c'est-à-dire pas seulement, comme le pense la Commission, une politique commerciale qui repose certes sur des principes uniformes, mais qui peut être néanmoins développée de manière différente pour différents États membres.

e) Le point de vue développé par la Cour au point 32 des motifs, selon lequel la compétence en matière de politique commerciale a été transférée dans son ensemble à la Communauté et que des mesures de politique commerciale de caractère national ne sont, en effet, admissibles, à partir de la fin de la période de transition, qu'en vertu d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté, avait déjà été exprimé antérieurement par la Cour — en ce qui concerne le caractère exclusif de la compétence de la Communauté — dans l'avis 1/75 (Rec. 1975, p. 1355). Le caractère exclusif a été justifié dans cet avis, dans les trois premiers alinéas de la page 1364, par « la perspective du fonctionnement du marché commun », qui est « de toute évidence incompatible » avec des compétences parallèles des États membres. L'alinéa 3 de la page 1364 confirme la conclusion à laquelle nous sommes arrivé ci-dessus, à savoir que la Cour estime qu'une identité rigoureuse dans les conditions commerciales (en l'occurrence, dans des conditions de crédit) accordées aux entreprises de la Communauté est nécessaire afin d'éviter des distorsions de la concurrence.

4.2.2. Autre jurisprudence pertinente

Dans l'arrêt Cayrol (affaire 52/77, Rec. 1977, p. 2261), il s'agissait, contrairement à la situation dans l'affaire Donckerwolcke, d'un régime communautaire d'importation en vertu d'un accord commercial conclu avec un pays tiers (point 8 des motifs) et la question avait été posée de savoir si ce fait excluait l'application de l'article 115. Étant

donné que le régime communautaire concerné et l'accord commercial qui en constituait le fondement admettaient toutefois clairement, sous certaines conditions, des mesures nationales autonomes complémentaires, la Cour n'a pas eu à examiner cette question. Sur ce point, la Cour a pu se contenter de constater « qu'il ressort de ce qui précède que, pour la période de l'année allant du 1er juillet au 31 décembre, le raisin de table n'était pas assujetti à un régime communautaire d'importation susceptible de rendre l'article 115 inapplicable en la matière » (point 25 des motifs). A notre avis, ce point des motifs ne permet pas encore de dire que, si le raisin de table avait bel et bien été assujetti à un régime communautaire d'importation pendant cette période, l'article 115 n'aurait plus ipso facto pu être applicable en la matière. Ce problème n'a pas, selon nous, été résolu dans cet arrêt.

L'ordonnance de référé du président de la Cour du 1er février 1984, dans l'affaire Ilford (affaire 1/84 R, Rec. 1984, p. 423), avait également trait à une situation non soumise à une mesure de politique commerciale de la Communauté, abstraction faite d'habilitations du Conseil permettant la prorogation autonome des dispositions de certains accords commerciaux conclus précédemment entre les États membres et des pays tiers. Dans cette ordonnance, le fait déterminant a été que la Commission n'était pas parvenue à clarifier de façon satisfaisante l'existence, en Italie, d'une mesure nationale (autonome) de politique commerciale, prise en conformité avec le traité (points 11 à 15 des motifs).

4.3. *Observations générales complémentaires*

A notre aperçu de la jurisprudence antérieure de la Cour que nous avons pourvu de quelques commentaires personnels, nous voudrions ajouter à présent les observations générales suivantes, avant d'examiner le problème spécifique qui dérive, dans les présentes affaires, de l'arrangement multifibre et du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil.

Nos commentaires antérieurs font tout d'abord apparaître que — contrairement à l'argumentation développée par le Royaume-Uni à l'audience — la mise en place d'une politique commerciale uniforme réelle sur la base de l'article 113 et de la jurisprudence de la Cour précitée constitue, selon nous, non seulement un idéal final et un but à réaliser dans le futur, mais aussi une obligation juridique qui devait être remplie depuis la fin de la période de transition. Ainsi que la Commission l'a reconnu en réponse à une question que nous lui avons posée lors de l'audience, il découle également de l'article 111 du traité que la période de transition devait permettre la mise en place d'une politique commerciale commune à l'expiration de cette période. Une politique commune consistant en des principes communs, mais ayant des effets divergents d'État membre à État membre n'est cependant pas suffisante à cette fin, contrairement à ce que la Commission a prétendu. La Communauté ne constitue pas une zone de libre-échange, mais une union douanière, avec un marché commun comparable à un marché intérieur, libre d'entraves commerciales et de conditions inégales de concurrence, également à l'égard de produits originaires de pays tiers mis en libre pratique dans l'un des États membres. Des mesures de politique commerciale instituées unilatéralement par des États membres ou différenciées selon les États membres et visant à octroyer un degré différent de protection à l'industrie des États membres pris séparément peuvent créer des distorsions de concurrence inadmissibles au regard de l'avis précité de la Cour dans l'affaire 1/75, même sur des points secondaires tels que des conditions de crédit.

Cela n'empêche cependant pas, selon nous, que l'état d'inachèvement de la politique commerciale, reconnu comme une réalité au

point 27 des motifs de l'arrêt Donckerwolcke relativement au maintien en vigueur de mesures nationales autonomes, doit également être admis dans une certaine mesure en ce qui concerne la politique commerciale commune elle-même. Nous estimons, en particulier, que la seule existence de cet état d'inachèvement ne permet pas d'en déduire des effets juridiques directs susceptibles d'être invoqués devant les tribunaux nationaux. Le point de savoir si de tels effets juridiques peuvent être attachés à certaines mesures de politique commerciale devra bien plus découler du texte même de ces mesures. Sous cet angle, nous voyons également une certaine analogie avec l'arrêt de la Cour du 22 mai 1985 dans l'affaire 13/83, Parlement européen/Conseil, sur la politique commune des transports (Rec. 1985, p. 1556). Nous voyons pareillement une certaine analogie avec la jurisprudence relative aux dispositions du traité CEE concernant la libre circulation des marchandises. La circonstance que les entraves commerciales résultant de différences entre les législations nationales, en méconnaissance de l'article 8, paragraphe 7, n'ont pas encore été supprimées par l'harmonisation des dispositions nationales concernées sur la base de l'article 100 n'a, par exemple, jamais amené la Cour à estimer que l'article 36 n'était plus applicable. En revanche, l'interprétation de cet article dans la jurisprudence a été plus stricte après l'expiration de la période de transition.

Contrairement à l'argumentation soutenue en particulier par le gouvernement français lors de l'audience, nous ne pensons toutefois pas que des situations d'inachèvement de la politique commerciale communautaire, telles que constatées en l'espèce, doivent aussi entraîner automatiquement la possibilité d'appliquer l'article 115, première et deuxième phrases. L'application de mesures de protection au titre de cet article a, en effet, des conséquences directes sur le commerce intracommunautaire, ce qui n'est pas encore le cas lorsqu'il s'agit d'une mesure de politique commerciale commune différenciée selon les États membres et mise en œuvre par ces derniers. L'article 115 devra donc être interprété en fonction de son propre texte et de sa place dans l'économie du traité.

En ce qui concerne la lettre de la disposition en cause, nous pensons en soi, avec la Commission, qu'il ressort de l'alinéa 2 qu'elle tient compte de la possibilité de voir appliquer l'article 115 dans certains cas, même après la période de transition. On peut songer, par exemple, à ce propos, à des accords commerciaux bilatéraux, conclus entre des États membres et des pays à commerce d'État qui refusent de conclure un accord commercial avec la Communauté elle-même. L'ordonnance Ilford précitée indique toutefois clairement que de tels accords commerciaux bilatéraux existent aussi relativement à d'autres pays tiers, en l'espèce avec le Japon. Étant donné que de tels accords bilatéraux peuvent présenter des différences en raison de leur nature, malgré un régime communautaire de surveillance, ils peuvent engendrer des disparités au sens de l'article 115, première phrase. Même dans le cas d'une interprétation stricte de l'article 115, alinéa 1, telle qu'elle est visée au point 29 des motifs de l'arrêt Donckerwolcke, cela pourra justifier des mesures de protection dans certaines circonstances.

En revanche, nous éprouvons de grandes difficultés à suivre l'argumentation soutenue par la Commission et par des gouvernements d'États membres dans la présente procédure, selon laquelle des disparités de politique commerciale créées par la Communauté elle-même pourraient également justifier une application de l'article 115. Ainsi, la Communauté serait libre d'admettre de nouvelles dérogations à ce que le point 29 des motifs de l'arrêt Donckerwolcke, que nous venons de citer, qualifie à bon droit de dispositions fondamentales des articles 9 et 30 du traité CEE. L'interprétation stricte de l'article 115

exigée par la Cour dans ce point des motifs empêche, selon nous, de lire les premières lignes de cette disposition en ce sens que, outre « l'exécution des mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre », elles viseraient également « les mesures de politique commerciale prises par tout État membre en vue d'appliquer le présent traité et les mesures de politique commerciale adoptées par la Communauté elle-même ». Nous estimons qu'une telle interprétation téléologique extensive de l'article 115 est incompatible avec la condition d'interprétation stricte établie par la Cour. Nous pensons qu'une telle possibilité pour la Communauté de permettre aux États membres d'instaurer de nouvelles entraves commerciales (avec l'autorisation de la Commission) est également incompatible avec le système du traité et, en particulier, avec les règles de « stand still » qu'il comporte. Nous pensons, par exemple, eu égard aux affaires en cause, en particulier aux articles 31 et 32 du traité. Seul le titre II de celui-ci, qui est consacré à l'agriculture, admet en son article 38, paragraphe 2, des exceptions à ces règles ainsi qu'à d'autres dispositions relatives à la libre circulation des marchandises.

L'opinion défendue par la Commission lors de l'audience, à savoir qu'une décision d'inapplicabilité de l'article 115 dans de tels cas obligerait le Conseil à permettre lui-même de telles entraves commerciales, doit donc également être rejetée, selon nous. Contrairement à l'article 38, paragraphe 2, l'article 113 ne constitue pas, ainsi que nous l'avons dit, de fondement pour les dérogations à celles des dispositions du traité qui sont fondamentales pour le fonctionnement du marché commun.

4.4. *Les aspects spécifiques de l'affaire 242/84*

Dans l'affaire 242/84, le problème principal réside dans la double question de savoir si la Commission dispose encore, après la conclusion de l'arrangement multifibre et après l'adoption du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil, d'une marge pour l'application de l'article 115 sur le terrain du commerce international des textiles et, dans l'affirmative, si l'article 115 du traité doit alors être interprété en ce sens que l'expression « mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre » peut également viser une répartition des limites quantitatives communautaires entre États membres, telle qu'elle est prévue à l'annexe IV du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil.

Sur la base des motifs avancés, en particulier, par les gouvernements des Pays-Bas et du Royaume-Uni et compte tenu de nos observations générales antérieures en la matière, nous estimons qu'il est admissible en soi que la Communauté répartisse un contingent communautaire convenu avec un pays tiers en quotas nationaux. Dans l'arrêt du 13 décembre 1983, relatif à une répartition d'un contingent tarifaire global en quotas nationaux (arrêt sur le rhum, affaire 218/82, Rec. 1983, p. 4063), la Cour a estimé qu'une telle répartition n'était pas, en soi, contraire au droit communautaire. Toutefois, elle a ajouté, au point 13 des motifs, que, si la disposition en question « comportait une interdiction d'exportation à partir du Royaume-Uni vers les autres États membres, elle violerait effectivement les dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises; si donc, comme la Cour l'a admis, une répartition d'un contingent tarifaire global en quotas nationaux peut, dans certaines circonstances, être compatible avec le traité, c'est à la condition expresse qu'elle ne porte pas atteinte à la libre circulation des produits faisant l'objet du contingent, après qu'ils ont été admis en libre pratique sur le territoire d'un État membre ». La condition restrictive énoncée dans ce point des motifs devra, a fortiori, selon nous, être appliquée à une

répartition d'un contingent quantitatif global en quotas nationaux. En soi, une telle répartition ne nous semble toutefois pas encore contraire au droit communautaire.

Au cours de la discussion que nous avons eue à l'audience avec la Commission, celle-ci a reconnu finalement que l'expression « disparités considérables qui existent encore entre les conditions auxquelles sont actuellement soumises les importations des produits en question dans les États membres », figurant au onzième considérant du règlement en cause, ne peut viser que des disparités entre des mesures nationales existant déjà. C'est logique. Un règlement comme celui dont il s'agit en l'espèce, qui opère une différenciation selon les besoins d'approvisionnement, peut difficilement justifier la nécessité d'une uniformisation simplement progressive des conditions d'importation par une référence à la différenciation qu'il crée lui-même. A titre d'exemple de régimes nationaux divergents, on a cité en particulier à l'audience un régime britannique encore existant. Nous estimons que ce point est également important pour l'interprétation de l'article 115, parce qu'il met en évidence que l'application de la disposition dans le secteur concerné ne doit pas être exclue a priori, même en cas d'interprétation stricte de l'article en cause, telle que nous la défendons. Cette application est cependant exclue aux Pays-Bas, la « In- en Uitvoerwet » en vigueur ne devant pas, selon la réponse du gouvernement néerlandais à une question que nous lui avons posée à l'audience, être considérée comme une mesure de politique commerciale autonome au sens de l'article 115, mais comme un régime qui permet l'application de la politique commerciale commune.

4.5. *Conclusion sur l'affaire 242/84*

Sur la base de notre analyse de la jurisprudence antérieure de la Cour, nous estimons superflu d'examiner encore de façon détaillée les arguments économiques que plusieurs gouvernements ont avancés à l'appui de l'opinion qu'ils ont défendue dans la présente procédure, à savoir qu'une politique commerciale différenciée doit également pouvoir être appuyée par une application de l'article 115. L'argument défendu en particulier par le gouvernement français, selon lequel la totalité du contingent communautaire serait alors épuisée par les importations dans les pays du Benelux, méconnaît le fait que les quotas nationaux sont basés sur les besoins de chaque État membre. Comme les frais de transport sont également plus élevés en cas d'exportation, il convient dès lors de ne pas s'attendre à une réexportation complète des produits importés dans certains États membres (en l'espèce, en Italie) vers d'autres États membres. Une telle perspective est d'autant moins justifiée qu'il convient d'admettre, quinze ans après l'expiration de la période de transition, que les prix des produits textiles nationaux concernés ne diffèrent plus tellement. Dans la mesure où, à qualité égale, il existerait encore de tels écarts de prix, l'application de l'article 115 ne permettrait pas d'éliminer les difficultés causées par les écarts de prix intracommunautaires à l'industrie du secteur textile dans un État membre déterminé. Dans l'affaire 59/84, nous verrons qu'aux Pays-Bas, l'importation des produits en question à partir d'autres États membres a effectivement connu une croissance supérieure à celle de l'importation à partir de pays tiers. Enfin, l'application de l'article 115 ne saurait évidemment pas non plus constituer, pour le secteur industriel de l'État membre concerné, une aide eu égard à ses exportations vers d'autres États membres.

Par conséquent, nous vous proposons finalement, sur la base des analyses de la jurisprudence de la Cour que nous avons exposées, de répondre aux questions du juge de renvoi dans les termes suivants:

1) les articles 113 et 115 du traité, considérés dans leurs rapports mutuels et en liaison avec l'économie générale du traité, doivent être interprétés en ce sens que la Commission ne dispose plus, après la conclusion de l'accord concernant le commerce international des textiles (arrangement multifibre) et après l'adoption du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil, d'une marge pour l'application de l'article 115 sur le terrain du commerce international des textiles, lorsque l'État membre concerné ne connaît pas de « mesures de politique commerciale, prises en conformité avec le présent traité », au sens de l'article 115 du traité;

2) l'article 115 du traité doit être interprété en ce sens que l'expression « mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre » ne peut pas viser également une répartition des limites quantitatives communautaires entre États membres, telle qu'elle est prévue à l'annexe IV du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil, ni non plus une mesure nationale d'application de celle-ci.

5. Conclusions dans l'affaire 59/84

5.1. *Les demandes dans l'affaire 59/84*

Passons à présent à l'examen de l'affaire 59/84. Nous rappelons tout d'abord, qu'après un plaidoyer en faveur de sa recevabilité, la requête de Tezi dans cette affaire comporte essentiellement une demande à titre principal, une demande à titre subsidiaire et une demande à titre encore plus subsidiaire (en fait, un moyen principal, un moyen subsidiaire et un moyen plus subsidiaire à l'appui de la demande en annulation de la décision d'habilitation concernée). Tezi demande, en outre, à voir condamner la Commission à indemniser la requérante du préjudice subi. Cette demande en dommages-intérêts a été limitée lors de l'audience à une demande visant à voir la Cour déclarer qu'en octroyant l'habilitation attaquée dans la demande principale, la Communauté a engagé sa responsabilité.

La demande principale (le moyen principal) sur le fond a pour objet l'annulation de la décision d'habilitation de la Commission, du 14 décembre 1983 (JO 1983, L 340, p. 2), pour violation du traité, notamment de ses articles 113, 9 et 30.

La demande subsidiaire (le moyen subsidiaire) a pour objet l'annulation de la décision d'habilitation de la Commission pour violation de l'article 115 du traité.

La demande plus subsidiaire a pour objet l'annulation de la décision d'habilitation pour violation de l'article 190 du traité. Toutefois, comme la requérante a renoncé à ce moyen dans sa réplique, nous ne l'examinerons pas.

Nous allons, à présent, analyser successivement l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission relativement au fond (au point 5.2), les demandes principale et subsidiaire au fond (au point 5.3) et la demande en dommages-intérêts (au point 5.4). Enfin, nous résumerons nos conclusions (au point 5.5).

5.2. *La recevabilité de la demande principale*

Tezi affirme que la décision d'habilitation la concerne directement et individuellement au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, ce que les autres parties ne contestent pas. Comme il ressort de façon satisfaisante du dossier que l'habilitation a été demandée et délivrée à la suite d'une demande de licences d'importation introduite par Tezi, nous estimons qu'il est établi à suffisance, sur la base de la jurisprudence de la Cour, qu'à cet égard la demande en annulation de l'habilitation ne saurait pas se heurter à des questions de recevabilité.

La *Commission* fait valoir, en revanche, que le recours est irrecevable comme étant tardif. Elle fait remarquer à cet égard que Tezi a eu connaissance, au sens de l'article 173, alinéa 3, du traité, de l'ensemble de la décision litigieuse le 15 décembre 1983, date à laquelle les services néerlandais l'ont informée, par téléphone, du rejet de ses demandes de licences d'importation, ou au plus tard le 21 décembre 1983, date à laquelle Tezi est supposée avoir reçu la lettre du 20 décembre 1983, par laquelle les services néerlandais confirmaient l'information donnée par téléphone. La Commission en déduit que la requête de Tezi aurait dû être déposée au plus tard le 28 février 1984, alors qu'elle ne l'a été que le 6 mars 1984. Selon nous, il convient de rejeter l'exception d'irrecevabilité ainsi formulée. Le dossier fait apparaître, et confirmation en a été obtenue une nouvelle fois à l'audience à la suite d'une question posée au gouvernement néerlandais, que Tezi a rétorqué à bon droit que ni la communication téléphonique du 15 décembre 1983 ni la lettre du 20 décembre 1983 ne l'avaient mise en mesure de prendre connaissance de la décision d'habilitation, notamment de ses motifs.

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, l'obligation de motivation « vise à donner aux parties la possibilité de défendre leurs droits, à la Cour d'exercer son contrôle et aux États membres, comme à tout ressortissant intéressé, de connaître les conditions dans lesquelles la Commission a fait application du traité » (ainsi qu'elle l'a déjà dit dans son arrêt du 4 juillet 1963 dans l'affaire 24/62, Rec. 1963, p. 129 et 143). Tezi affirme ensuite pertinemment que, pour calculer, dans un tel cas, le délai de recours visé à l'article 173, alinéa 3, il faut se référer, conformément à l'article 81 du règlement de procédure, à la date à laquelle la décision litigieuse a été publiée au Journal officiel (en l'espèce le 17 décembre 1983). Le point de vue défendu par la Commission dans sa duplique et à l'audience, selon lequel le délai prévu n'est pas applicable lorsque l'intéressé a déjà été informé antérieurement de la décision, nous paraît, sur la base du texte de l'article 81 du règlement de procédure et sur la base de l'avis précité de la Cour sur la signification de l'obligation de motivation, tout au plus défendable à la lumière du principe de protection juridique dans le cas où la notification antérieure comporte la totalité du texte de la décision, en ce compris les motifs. Toutefois, ainsi que nous l'avons souligné, il est constant qu'il n'en est pas ainsi en l'espèce. Selon les informations apportées par Tezi dans sa réplique et qui n'ont pas été contestées par la Commission, ce n'est qu'en février 1984

qu'elle a obtenu, à sa demande, le texte complet de la décision, qui était essentiel pour l'exercice du droit de recours. Bien qu'elle eût peut-être déjà pu entrer en possession de ce texte antérieurement, nous estimons que, dans ces circonstances, c'est à bon droit que Tezi a invoqué l'article 81 du règlement de procédure. Les deux semaines supplémentaires dont elle a ainsi pu disposer pour déposer sa requête nous paraissent en outre, contrairement à l'opinion de la Commission, absolument raisonnables en l'espèce, d'autant plus que la publication au Journal officiel ne comportait pas encore les motifs de la décision. La requérante a donc assurément eu besoin de ces deux semaines pour obtenir la totalité du texte de la décision et l'étudier en vue de préparer le recours.

Par conséquent, nous estimons que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission doit être rejetée. Comme les motifs que nous avons fait valoir nous semblent déjà être suffisants à cet effet, nous pensons qu'il n'est pas nécessaire d'examiner encore la jurisprudence de la Cour que Tezi a citée, à l'appui de son opinion, dans sa réplique et lors de l'audience (en particulier l'affaire 88/76, Société pour l'exportation des sucres, Rec. 1977, p. 709, l'affaire 76/79, Könecke, Rec. 1980, p. 665, et l'affaire 730/79, Philip Morris, Rec. 1980, p. 2671, ainsi que les conclusions des avocats généraux Reischl et Capotorti préalables aux arrêts rendus dans ces affaires).

5.3. *Le moyen principal et le moyen subsidiaire avancés à l'appui de la demande principale*

5.3.1. Par son *moyen principal,* la requérante allègue en particulier, ainsi que nous l'avons déjà dit, que la décision d'habilitation est contraire aux articles 113, 9 et 30 du traité. Les arguments avancés à cette fin par Tezi sont, en substance, les mêmes que ceux qu'elle a également invoqués ultérieurement dans l'affaire 242/84. La Communauté ayant exercé, en vertu de l'article 113 du traité, ses compétences en matière de politique commerciale commune dans le secteur concerné, la Commission ne pourrait plus autoriser des États membres, sur la base de l'article 115, à prendre des mesures de protection.

Sur la base de ce que nous avons déjà expliqué dans l'affaire 242/84, nous estimons toutefois que cette conclusion ne peut pas être dégagée uniquement des articles du traité qui sont cités dans ce moyen, de l'arrangement multifibre et du règlement (CEE) n° 3589/82. Le moyen subsidiaire de la requérante, tiré de la violation de l'article 115 du traité, devra également être examiné à cette fin. Par souci de concision, nous renvoyons à ce sujet aux analyses que nous avons faites pour l'affaire 242/84.

5.3.2. Sur la base des considérations que nous avons émises précédemment, nous estimons que le *moyen subsidiaire* de la requérante est fondé. Sans doute nous suffira-t-il de rappeler à ce propos que, selon les analyses que nous avons exposées dans le cadre de l'affaire 242/84, ni une répartition de quotas quantitatifs communautaires par État membre, telle qu'elle est prévue à l'annexe IV du règlement (CEE) n° 3589/82 du Conseil, ni une mesure nationale d'application d'une telle mesure communautaire ne peuvent être considérées comme « mesures de politique commerciale prises, en conformité avec le présent traité, par tout État membre », au sens de la première condition d'application de l'article 115 du traité. Une interprétation contraire permettrait au Conseil, en violation de la condition d'une interprétation stricte soulignée dans la jurisprudence précitée de la Cour et en violation des principes fondamentaux visés aux articles 8, paragraphe 7, 9 et 30 du traité, de rendre possibles, par l'application de l'article 115, de nouvelles infractions aux principes de l'union douanière pendant une durée indéterminée. En ce qui concerne la première condition d'application de l'article 115, on ne peut donc penser qu'à des mesures autonomes de

politique commerciale des États membres, qui sont maintenues en vigueur temporairement après l'expiration de la période de transition avec l'autorisation de la Communauté, dans l'attente d'un système complet de mesures de politique commerciale commune. Même si on devait estimer que, sur la base du texte de l'article 115 et de l'arrêt Donckerwolcke, le Conseil peut autoriser les États membres à instituer de nouvelles mesures autonomes de politique commerciale, cela ne saurait justifier, pour les motifs indiqués, une extension des termes clairs de la première condition d'application de l'article 115 à des mesures de politique commerciale (ou à leur application nationale) différenciées selon les États membres et instituées par la Communauté elle-même.

Même si la Cour suivait sur ce point l'opinion de la Commission et des gouvernements des Pays-Bas et du Royaume-Uni, qui sont intervenus à l'affaire 59/84, la décision d'habilitation attaquée serait, selon nous, contraire à la condition d'interprétation et d'application restrictives de l'article 115, prévue dans la jurisprudence précitée de la Cour.

Selon les considérants de la décision attaquée du 14 décembre 1983, que Tezi a produite en annexe à sa requête, cette décision est essentiellement fondée sur les considérations très globales que voici:

a) une demande introduite par les gouvernements des pays du Benelux, le 6 septembre 1983, en vue d'être autorisés à exclure du traitement communautaire les culottes, shorts et pantalons, tissés, pour hommes et garçonnets, les pantalons tissés pour femmes, fillettes et jeunes enfants, des sous-positions ex 61.01 B V et ex 61.02 B II du tarif douanier commun, catégorie 6, originaires de Macao et mis en libre pratique dans les autres États membres (premier considérant);

b) un certain nombre de considérations relatives à la nature et à la portée des mesures de politique commerciale — différenciées selon les États membres — prises par la Communauté elle-même et ayant pour conséquence que « des disparités subsistent dans les conditions auxquelles sont actuellement soumises les importations des produits en question dans les différents États membres et qu'une uniformisation de ces conditions d'importation ne pourra être réalisée que de façon progressive » (deuxième, troisième et quatrième considérants);

c) un considérant selon lequel « ces disparités existant dans les mesures de politique commerciale appliquées par les États membres ont provoqué des détournements de trafic, les pays du Benelux ayant, depuis le 1er janvier 1983, admis au titre de la libre pratique des produits en cause originaires du pays tiers en question pour un montant représentant approximativement 43 % du quota à l'importation directe » (sixième considérant);

d) des considérants constatant une augmentation des importations totales des produits concernés, originaires de pays tiers, de 22 503 000 pièces en 1981 à 23 497 000 pièces en 1982 et de 14 105 000 pièces au cours des six premiers mois de 1983 (septième considérant), alors que les prix des produits en cause, originaires de Macao, sont approximativement inférieurs de 50 % aux prix des produits similaires produits dans le Benelux (huitième considérant), tandis que la production de produits similaires dans le Benelux a diminué de 30 486 000 pièces en 1980 à 29 455 000 pièces (estimation) en 1982, que sa part du marché intérieur a diminué de 54 % en 1981 à 53 % (estimation) en 1982 (neuvième considérant), « que le

personnel a été affecté par des licenciements et que, en ce qui concerne uniquement les Pays-Bas, les occupés du secteur concerné ont diminué de 8 600 en 1980 à 6 300 en 1982 » (dixième considérant);

e) un considérant selon lequel « la réalisation d'autres importations indirectes, qui s'ajouteraient à celles déjà effectuées, risque d'aggraver ces difficultés et de compromettre la réalisation des objectifs poursuivis par les mesures commerciales susvisées » (onzième considérant);

f) un considérant selon lequel « il n'est pas possible de mettre en œuvre à bref délai les méthodes par lesquelles les autres États membres apporteraient la coopération nécessaire » (douzième considérant, répété dans le treizième considérant du texte produit);

g) un considérant final selon lequel « des demandes de titres d'importation portant sur 329 559 pièces se trouvent en instance auprès des autorités de l'État membre ayant introduit la demande, qu'en raison de leur volume il y a lieu d'étendre une telle autorisation à ces demandes » (quinzième considérant); d'après le quatorzième considérant, cette autorisation était justifiée au vu des considérants précités.

Ces considérants négligent particulièrement les conditions d'application de l'article 115, à savoir que « des disparités dans ces mesures » doivent entraîner des « difficultés économiques dans un ou plusieurs États » et que la Commission ne peut qu'autoriser « les mesures de protection nécessaires ». En premier lieu, l'affirmation figurant au cinquième considérant et selon laquelle « des disparités subsistent dans les conditions auxquelles sont actuellement soumises les importations des produits en question dans les différents États membres » est inexacte. Ces disparités ne « subsistent » pas, mais elles sont précisément créées par le régime communautaire. Nous pensons toutefois notamment que le lien de causalité entre les prétendues disparités et les difficultés économiques aux Pays-Bas, présumées pour les raisons indiquées, n'a en aucune manière été démontré et qu'il n'est du reste pas plausible. Pour commencer, il n'a pas été affirmé ni, à plus forte raison, démontré qu'au moment où l'habilitation a été donnée, en 1983, les importations des produits concernés, originaires indirectement de Macao, avaient effectivement augmenté. Les chiffres cités dans le septième considérant ne concernent que les six premiers mois de 1983 et n'indiquent pas d'augmentation par rapport à 1982. L'accroissement des importations de ces produits originaires de l'ensemble des pays tiers entre 1980 et 1982 est inférieur à 5 %. Le fait que cet accroissement ou que l'augmentation en 1983 (non démontrée, comme nous l'avons dit) aurait entraîné une diminution du personnel occupé dans ce secteur supérieure à 25 % entre 1980 et 1982 n'a pas été prouvé et semble vraiment improbable. L'influence des importations croissantes de produits similaires fabriqués dans d'autres États membres sur la diminution de la production aux Pays-Bas (d'environ 3 %) n'est absolument pas examinée dans la décision. D'après la demande du ministère néerlandais des Affaires économiques, que la requérante a également produite, cet accroissement était toutefois, au cours de chaque année pendant la période allant de 1980 à juin 1983 inclus, sensiblement supérieur à l'augmentation des importations en provenance de l'ensemble des pays tiers (lesquelles ont même diminué sensiblement, du moins jusqu'en 1982 inclus). La demande précitée fait du reste apparaître, en outre, que les importations néerlandaises de produits originaires de Macao et mis en libre pratique dans d'autres États membres ont sensiblement diminué depuis 1981. En 1981, ces importations représentaient encore

63 % environ de la part néerlandaise du contingent communautaire; en 1982, ce pourcentage était tombé à 49 % et, à partir de 1983 (jusqu'au moment de la demande), il a continué de diminuer jusqu'à 42 % du quota néerlandais. Selon le ministère demandeur, les importations directes et indirectes en provenance d'autres pays tiers ont également diminué, ainsi que nous l'avons vu, de manière sensible entre 1981 et le 1er août 1983.

Sur la base de ces considérations, le grief subsidiaire de la requérante, selon lequel la décision attaquée est contraire à l'article 115 du traité CEE, est fondé selon nous, même si on ne tient pas compte du fait que la première condition d'application de cet article, que nous avons examinée ci-dessus à la lumière du texte de cet article et de la jurisprudence susmentionnée de la Cour en la matière, n'est pas remplie.

5.4. *La demande en dommages-intérêts telle qu'elle a été précisée lors de l'audience*

Ainsi que nous l'avons déjà dit, la requérante a ramené sa demande en dommages-intérêts, lors de l'audience, à une demande tendant à voir constater la responsabilité de la Communauté du chef de l'octroi de l'habilitation qui lui est reproché dans la demande principale.

Bien que la Commission ait exprimé des doutes, dans sa duplique, sur la recevabilité de la demande d'indemnisation (en se référant à l'arrêt du 12 avril 1984 dans l'affaire 281/82, Unifrex, Rec. 1984, p. 1969), elle n'a pas soulevé d'exception formelle d'irrecevabilité en la matière. Comme nous n'avons trouvé ni dans l'arrêt précité ni dans d'autres parties de la jurisprudence de la Cour de motifs pour mettre en doute la recevabilité de cette demande dans les circonstances du cas concret, nous ne voyons pas de raison de vous proposer d'incriminer d'office la recevabilité de cette demande. Comme la requérante, nous pensons qu'il n'est pas certain que l'introduction d'une action en indemnité, devant le juge national, pour le préjudice causé par l'illégalité de la décision attaquée de la Commission et de la décision nationale fondée sur cette décision de la Commission, assurerait une protection juridique réelle à la requérante (conformément à la condition d'irrecevabilité énoncée dans la dernière phrase du point 11 des motifs de l'arrêt Unifrex). Nous renvoyons à cet égard à l'argumentation développée lors de l'audience et que la Commission n'a pas contestée non plus. Nous estimons que c'est à bon droit que la requérante a invoqué les exigences d'une bonne administration de la justice et d'une économie de procédure, que la Cour a développées dans son arrêt dans l'affaire Merkur (affaire 43/72, Rec. 1973, p. 1070).

La demande en dommages-intérêts de Tezi concerne une perte d'intérêts et des frais de stockage pendant la période du 1er décembre 1983 au 1er janvier 1984. Eu égard au montant du dommage, la Commission fait observer uniquement que celui-ci devra être diminué du montant correspondant à la quantité de 20 000 pièces que Tezi a entre-temps vendues en République fédérale d'Allemagne, comme il ressort de son télex du 12 décembre 1983 adressé à la Commission. Dans sa réplique, la requérante a reconnu avoir vendu cette quantité en République fédérale d'Allemagne, mais le prix de vente unitaire aurait été inférieur de 2 HFL à ce qu'il aurait été aux Pays-Bas. Comme nous l'avons déjà souligné, la détermination du montant exact du préjudice est cependant sans pertinence dans le cadre de la présente procédure, puisque la requérante se borne à demander à la Cour de constater la responsabilité de la Communauté.

D'après la Commission, la demande en dommages-intérêts formulée par Tezi est en tout cas non fondée parce que les articles 113 et 115 — à supposer que la Commission les aient enfreints — ne constituent pas une règle de droit supérieure visant à protéger les particuliers. La requé-

rante l'a contesté en invoquant l'arrêt de la Cour du 14 juillet 1967 dans les affaires jointes 5, 7 et 13-24/66 (Kampffmeyer, Rec. 1967, p. 317). C'est à bon droit que la requérante souligne encore dans sa réplique que la décision d'habilitation était également (dès lors qu'elle ne pouvait pas être fondée sur l'article 115) contraire aux articles 9 et 30 du traité, qui tendent en tout cas, selon la jurisprudence de la Cour, à protéger les particuliers. La décision d'application n° 80/47 de la Commission (JO 1980, L 16, p. 14), en particulier son article 3, paragraphes 3 et 5, ferait ressortir que la Commission a bel et bien reconnu que l'article 115 doit également servir à protéger les intérêts des demandeurs de licences d'importation.

La Cour peut éventuellement, selon nous, ne pas examiner la question de savoir si l'habilitation en cause est ou non un acte normatif visé par les restrictions développées dans la jurisprudence de la Cour en matière de responsabilité non contractuelle. La Commission estime qu'il y a lieu de répondre affirmativement à cette question. Nous considérons cependant que ce point de vue est très contestable, précisément sur la base du système développé dans la décision générale d'application n° 80/47, précitée. Selon les termes de l'article 3, paragraphe 2, sous b), et paragraphe 5, il est certain, à notre avis, que des habilitations comme celle de l'espèce ne peuvent être données qu'à la suite d'une ou de plusieurs demandes concrètes de licences d'importation. D'après la conception défendue par la Commission lors de l'audience en réponse à nos questions, les dispositions citées devraient être interprétées largo sensu et ne feraient pas obstacle à une demande d'autorisation au sens de l'article 3, lorsque aucune demande de licence d'importation n'a été introduite. Dans le cadre de la jurisprudence relative à la nécessité d'interpréter et d'appliquer restrictivement l'article 115, nous estimons que l'interprétation extensive de la décision d'application est cependant inadmissible. L'opinion de la Commission nous paraît, du reste, également incompatible avec le fait que celle-ci a reconnu elle-même que la requérante était concernée directement et individuellement, au sens de l'article 173 du traité, par la décision d'habilitation. En définitive, nous estimons toutefois, ainsi que nous l'avons dit, qu'il n'est pas strictement nécessaire que la Cour se prononce sur ce point. Même s'il s'agissait en l'espèce d'un acte normatif, nous pensons en effet qu'il existe une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit, protégeant les particuliers, au sens établi par la jurisprudence de la Cour depuis l'arrêt dans l'affaire 5/71, Schöppenstedt (Rec. 1971, p. 985, point 11 des motifs), et précisé ultérieurement dans le quatrième arrêt sur le lait écrémé en poudre (arrêt du 25 mai 1978, affaires jointes 83 et 94/76, 4, 15 et 40/77, Rec. 1978, p. 1225, point 6 des motifs). Il s'agit ici, selon nous, plus précisément, sur la base des motifs indiqués précédemment, d'une violation manifeste et grave des compétences que l'article 115 confère à la Commission, ce qui entraîne en outre une violation des articles fondamentaux 9 et 30 du traité, articles fondamentaux destinés à assurer la protection des particuliers.

La demande de la requérante tendant à ce que la Communauté soit déclarée responsable, sur la base de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, du préjudice causé à la requérante par la décision d'habilitation attaquée nous paraît donc également fondée.

5.5. *Conclusion sur l'affaire 59/84*

En conclusion, nous proposons que, dans l'affaire 59/84, la Cour:

a) annule la décision de la Commission, du 14 décembre 1983, autorisant le royaume de Belgique, le grand-duché de Luxembourg et le royaume des Pays-Bas à exclure du traitement communautaire les culottes, shorts et pantalons, tissés, pour hommes et garçonnets, les pantalons tissés pour femmes, fillettes et jeunes enfants, originaires de Macao;

b) déclare la Communauté responsable, sur la base de l'article 215, alinéa 2, du traité CEE, du préjudice causé à la requérante par la décision précitée, le montant de l'indemnité à accorder à la requérante en vue de l'indemniser dudit préjudice ne devant pas être déterminé par la Cour dans le cadre de la présente affaire;

c) condamne la Commission aux dépens exposés par les parties au litige;

d) condamne les gouvernements du royaume des Pays-Bas et du Royaume-Uni, qui sont intervenus à l'appui des conclusions de la Commission, à supporter leurs propres frais, puisqu'ils n'ont pas conclu à la condamnation de la partie défaillante à cet égard.