ARRÊT DE LA COUR DU 16 MARS 1977 [1]

Commission des Communautés européennes contre République française

«Pommes de terre»

Affaire 68-76

Sommaire

1. Restrictions quantitatives — Élimination — Mesures d'effet équivalent — Notion (Traité CEE, art. 30)

2. Agriculture — Période transitoire — Expiration — Restrictions quantitatives à l'exportation — Mesures d'effet équivalent — Élimination — Produit ne relevant pas d'une organisation commune des marchés — Dérogation — Inadmissibilité (Traité CEE, art. 34)

1. L'imposition de toute formalité spéciale aux échanges intracommunautaires, par le retard qu'elle entraîne et l'effet dissuasif qu'elle comporte à l'égard des opérateurs économiques, constitue un obstacle à la libre circulation des marchandises.

2. Après la fin de la période transitoire, les dispositions des articles 39 à 46 ne sauraient être invoquées pour justifier une dérogation unilatérale aux exigences de l'article 34 du traité, même pour un produit agricole pour lequel une organisation commune des marchés n'a pas encore été mise en place.

Dans l'affaire 68-76

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par ses conseillers juridiques MM. Sven Ziegler et Jean Amphoux, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg chez son conseiller juridique, M. Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE FRANCAISE, représentée par M. Noël Museux, en qualité d'agent, et par M. P. Coste, en qualité d'agent-adjoint, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georges Sidre, ambassade de France, 2, Rue Bertholet,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure: le français.

ayant pour objet de faire constater que la République française a manqué aux obligations découlant du traité CEE et notamment de son article 34, en subordonnant, depuis le 25 octobre 1975, l'exportation vers les autres États membres des pommes de terre de la position 07.01 A III b du Tarif douanier commun, à la présentation d'une déclaration d'exportation visée par le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles et en ne délivrant pas ces visas sans délai,

LA COUR,

composée de MM H. Kutscher, président, A. M. Donner et P. Pescatore, présidents de chambre, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe et G. Bosco, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits et les arguments des parties développés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

L'arrêté du directeur général des douanes françaises du 30 janvier 1967 (JO de la République française du 31. 1. 1967, p. 1127) modifié en dernier lieu par l'arrêté du 20 octobre 1975 (JO de la République française du 30. 10. 1975, p. 11212) prévoit diverses procédures d'importation et d'exportation. A son titre 2, chapitre 1, section 2, figurent les modalités de la procédure d'exportation des marchandises subordonnées à la présentation «d'une déclaration préalablement visée». Ce texte ne prévoit pas la possibilité de refuser ledit visa.

Pendant l'année 1975 une plus grande pénurie de pommes de terre est apparue dans toute la Communauté, ce qui a eu pour résultat une hausse considérable des prix.

Le 22 octobre 1975, la République française a informé la Commission qu'elle avait l'intention de soumettre les exportations de pommes de terre à une procédure de surveillance, en indiquant que les formalités seraient automatiques.

Par avis aux exportateurs de certaines catégories de pommes de terre à destina-

tion de tous pays, publié au JO de la République française du 25 octobre 1975, la République française a subordonné les exportations de pommes de terre de la position 07.01 A III b) du Tarif douanier commun à la présentation d'une déclaration d'exportation visée par le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles. La validité de la déclaration était de deux mois.

L'avis ne mentionne pas la possibilité pour ledit Fonds de refuser d'apposer son visa sur la déclaration en question.

Par deux «Bulletins d'information» du ministère de l'agriculture français nos 702 et 703, datés respectivement des 8 et 15 novembre 1975, l'avis a été présenté, d'une part, comme tendant à freiner les exportations et, d'autre part, comme tendant à «régulariser» les exportations.

Ce dernier Bulletin d'information est rédigé comme suit:

«Suite à la mesure prise récemment par le ministre de l'économie et des finances pour régulariser les exportations de pommes de terre, les représentants des producteurs et négociants de pommes de terre ont été reçus le 4 novembre par le directeur du FORMA pour mettre au point la nouvelle procédure à l'exportation.

- Toutes les semaines un contingent est fixé par le ministère de l'économie et des finances pour la délivrance des demandes d'exportation (validité 1 mois): son importance sera fonction du marché;
- Une commission interministérielle se réunit tous les jeudis pour répartir ce contingent entre les différents demandeurs;
- Une priorité sera accordée: pour les destinations vers les pays acheteurs traditionnels (Allemagne fédérale et en particulier Sarre, Italie, Afrique francophone), aux exportateurs traditionnels et aux exportateurs ayant souscrit des contrats de stockage SNIPOT (Société nationale interprofessionnelle de la pomme de terre).»

La Commission a, par télex du 3 décembre 1975, informé la République française qu'elle considérait que ladite procédure à l'exportation devait être qualifiée de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative. Par message télex du 19 décembre 1975, la République française a fourni à la Commission des précisions sur la procédure à l'exportation des pommes de terre, aux termes desquelles il s'agissait simplement d'une procédure pour connaître les intentions de vente des exportateurs.

Par lettre du 26 décembre 1975, adressée au gouvernement français, la Commission a répété le point de vue exprimé dans son télex précédent et demandé à la République française, conformément aux dispositions de l'article 69 du traité CEE, de faire connaître à la Commission ses observations dans un délai de 20 jours.

Par lettre du 12 janvier 1976, la Commission a invité le gouvernement français à présenter ses observations dans un délai de 10 jours à compter de la réception de ladite lettre.

Par lettre de la représentation permanente française du 27 janvier 1976, la Commission a été informée que

«... l'avis aux exportateurs publié le 25 octobre dernier ne vise pas à imposer des restrictions quantitatives aux échanges dans la Communauté. Les statistiques d'exportation ... montrent au contraire que les ventes de la France dans ce secteur se sont accrues en 1975 par rapport aux années précédentes.

La procédure mise en œuvre en France, comme dans d'autres États membres, est même susceptible, dans l'attente de l'application de dispositions communautaires adéquates, de contribuer à pallier la grave situation de pénurie que traverse actuellement la Communauté ...»

Par avis motivé adressé à la République française au titre de l'article 169 du traité CEE, par lettre du 24 mars 1976, la Commission a fait valoir que:

«en subordonnant, depuis le 25 octobre 1975, l'exportation vers les autres États membres des pommes de terre de la position 07.01 A III b) du Tarif douanier commun à la présentation d'une déclaration d'exportation visée par le FORMA, et au surplus en ne délivrant pas ces visas sans délai, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 34, paragraphe 1, du traité CEE».

La Commission a invité la République française à prendre les mesures requises pour se conformer audit avis motivé dans un délai de 15 jours.

Par lettre du 22 juin 1976, la représentation permanente de la France a écrit à la Commission:

«... les perturbations apparues sur le marché en 1975, par suite de la pénurie de ce produit, avaient conduit mon gouvernement à recourir à un contrôle statistique des exportations en ce domaine et à maintenir les cours d'échanges traditionnels.

Ce moyen exceptionnel, utilisé à défaut de dispositions communautaires adéquates, ne saurait être considéré comme conduisant à des restrictions quantitatives aux échanges.

Il convient d'observer à cet égard que les quantités exportées de France en 1975 ont été supérieures à celles de 1974, et que la très forte diminution du volume des exportations dans les premiers mois de 1976 s'explique non pas par l'effet des dispositifs mis en œuvre le 25 octobre 1975, mais exclusivement par l'absence de disponibilité.

Mon gouvernement tient enfin à préciser que les opérateurs peuvent actuellement exporter sans formalités ...»

Par message télex de la Commission adressé à la représentation permanente de la France le 29 juin 1976, la Commission a demandé à celle-ci de préciser ce qui suit:

«... Je vous saurais gré de bien vouloir indiquer au service de la Commission dans un délai de trois jours si ... le gouvernement français a abrogé ou pris les mesures nécessaires pour abroger (par la publication au Journal officiel de la République française d'un avis subséquent) l'avis aux exportateurs de certaines catégories de pommes de terre à destination de tous pays, publié au JO de la République française du 25 juin 1975, et préciser la date de prise d'effet de cette abrogation.»

Cette lettre est restée sans réponse.

Le 20 janvier 1976, par règlement (CEE) nº 128/76 (JO 1976, nº L 14, p. 6) le Conseil a suspendu les droits du Tarif douanier commun pour les pommes de terre.

Le 17 février 1976, par son règlement nº 348/76 relatif à des mesures à prendre en raison des difficultés d'approvisionnement de pommes de terre, le Conseil,

«considérant que «la pénurie et le risque de hausse du coût de la vie conséquent» sont aggravés par l'exportation de pommes de terre vers les pays tiers, favorisée dans certains de ceux-ci par des subventions à l'importation; qu'il est par conséquent nécessaire, afin d'assurer l'approvisionnement de la Communauté, d'instituer temporairement une taxe à l'exportation de ce produit vers les pays tiers»

a prévu la perception d'une taxe de 25 UC par 100 kg à l'exportation des mêmes produits.

Par requête introduite le 17 juillet 1976, la Commission en application de l'article 169, alinéa 2, du traité CEE, a saisi la Cour de justice des manquements reprochés à la République française.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer qu'en subordonnant depuis le 25 octobre 1975 l'exportation vers les autres États membres des pommes de terre de la position 07.01 A III b) du Tarif douanier commun à la présentation d'une déclaration d'exportation préalablement visée par le FORMA, la République française a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 34 du traité CEE;

— condamner la République française aux dépens;

La *République française* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer qu'en subordonnant depuis le 25 octobre 1975 l'exportation vers les autres États membre des pommes de terre de la position 07.01 A III b) du Tarif douanier commun à la présentation d'une déclaration d'exportation préalablement visée par le FORMA, la République française n'a pas manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 34 du traité CEE;

— condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

1. La qualification de la mesure française de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation

La *Commission* soutient que la mesure française constitue une violation manifeste de l'article 34, paragraphe 1, du traité CEE. A cet égard elle se fonde principalement sur la jurisprudence de la Cour International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit (Recueil 1971, p. 1107) d'après laquelle le maintien dans les rapports intracommunautaires de l'exigence «même purement formelle de licences d'importation ou d'exportation ou tout autre procédé similaire» est à qualifier de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

Il n'y aurait pas de différence entre la mesure française et la mesure condamnée par la Cour dans cette affaire, si ce n'est sa dénomination. Une licence et une déclaration préalablement visée reviendraient en pratique au même. Par leur seule existence, de telles formalités entraîneraient pour les exportateurs un surcroît de travail administratif ainsi que des retards.

S'il est vrai qu'un État membre pourrait licitement recueillir des statistiques concernant les mouvements de pommes de terre, toutefois il ne pourrait pas le faire au moyen de mesures équivalant à des restrictions quantitatives. L'exigence d'une déclaration d'exportation préalablement visée aboutirait à une négation du droit à la libre circulation: l'inobservation de cette exigence aurait pour conséquence l'impossibilité d'exporter.

En réalité, la mesure française n'aurait pas été une simple formalité. Les bulletins d'information révéleraient la vraie portée de la procédure. Ces bulletins seraient des hebdomadaires conçus et réalisés par la sous-direction de l'information des relations publiques et de la documentation du ministère de l'agriculture. La description donnée dans ces hebdomadaires aurait été confirmée par les éléments d'information que la Commission a pu recueillir auprès des milieux professionnels intéressés.

Les statistiques qui montrent que les exportations de pommes de terre vers les autres États membres ont augmenté après l'introduction de la mesure s'expliqueraient par l'état de pénurie et par un fort accroissement de la demande dans certains pays. Rien ne dit qu'en l'absence de la mesure française les exportations n'auraient pas été encore plus élevées. En réalité, ces statistiques ne seraient pas pertinentes (voir l'affaire *Commission/Répu-*

blique fédérale d'Allemagne Recueil 1975, p. 181).

En ce qui concerne la preuve, les exigences seraient minimes lorsque l'on se trouve en présence d'une réglementation identique en substance à une réglementation déjà reconnue contraire aux articles 30 et suivants du traité. Mais la Commission estime avoir démontré que la mesure française avait pour objet et pour effet de restreindre les exportations. S'il est vrai que le système de contrôle a eu un effet régulateur sur les exportations en restreignant la part des exportations vers les pays tiers, ce serait toutefois la preuve que ce système, applicable indistinctement et dans les mêmes conditions à l'égard des pays tiers et des États membres, serait de nature à avoir le même effet restrictif sur les exportations vers lesdits États membres ou tout au moins vers certains d'entre eux, compte tenu des priorités avec lesquelles les déclarations d'exportation sont délivrées.

La *République française* répond que l'avis aux exportateurs ne serait qu'une mesure de contrôle statistique sans effet sur les échanges et, en conséquence, parfaitement compatible avec l'article 34. La France soutient que les données contenues dans les bulletins d'information ne sauraient évidemment prévaloir sur la position officielle du gouvernement français telle qu'elle a été exprimée à deux reprises à la Commission. En effet, les formalités auraient été automatiques et n'auraient pas eu d'autre objet que celui de connaître les intentions de vente des exportateurs.

L'avis aux exportateurs aurait été susceptible de pallier la situation de pénurie en cause et, en outre, il serait demeuré très en deçà de la faculté reconnue aux États membres par le règlement n° 348/76 du Conseil, lequel prévoit en effet la possibilité pour les États membres d'interdire l'exportation vers les pays tiers des pommes de terre. La mise en œuvre même d'une telle disposition suppose l'existence d'instruments adéquats de contrôle des flux commerciaux. Les caractéristiques de l'offre (multiplicité de producteurs dispersés et très peu organisés) ne permettraient pas de distinguer a priori les intentions d'exportation selon qu'il s'agit des États membres ou des pays tiers. Contester le bien-fondé de la mesure de contrôle statistique en cause reviendrait, en réalité, à retirer l'effet utile à la disposition précitée du règlement n° 348/76 et donc à interdire toute action concrète tendant à préserver les échanges intracommunautaires.

La Cour de justice n'aurait jamais, et pour cause, considéré comme contraire au droit communautaire l'existence de moyens de connaissance des réalités économiques. Les affaires International Fruit ne visent que les licences d'importation ou d'exportation ou tout autre procédé similaire. Il serait bien clair qu'un système de contrôle statistique n'aurait rien à voir avec un procédé similaire à une licence d'exportation.

L'avis aux exportateurs litigieux, en tant que mesure de pur contrôle statistique, ne serait donc en aucune manière contraire à l'article 34 du traité CEE. Il suffirait de se rapporter aux statistiques du commerce extérieur français concernant les pommes de terre pour voir immédiatement que la mesure incriminée, loin d'avoir des effets actuels restrictifs — qu'ils soient directs ou indirects — sur les échanges intracommunautaires, a permis d'en augmenter très sensiblement le volume. En effet, pendant la période où le système litigieux a fonctionné, la France aurait fourni à ses partenaires un volume de pommes de terre de 34 % supérieur à celui qu'elle leur avait fourni au moment où ledit système n'existait pas et la part des exportations vers les États membres aurait augmenté de 64 % à 83 %.

Dans l'affaire 12-74 Commission/République fédérale d'Allemagne, la Cour aurait en effet dit pour droit qu'«il n'est pas nécessaire d'établir que de telles mesures restreignent effectivement les échanges

des produits concernés, seulement qu'elles peuvent faire obstacle à des importations ou des exportations qui pourraient avoir lieu en leur absence». Selon cet arrêt, il serait au moins nécessaire d'établir qu'elles *peuvent* constituer un obstacle. Dans le cas d'espèce, il faudrait donc apporter la preuve positive que l'avis litigieux a eu un effet potentiellement restrictif sur les échanges de pommes de terre.

La Commission n'aurait pas rempli l'obligation qui lui incombait concernant la charge de la preuve.

De l'avis du gouvernement français, la Cour devrait dire pour droit que n'ayant pas d'effet équivalant à une restriction quantitative, la mesure incriminée ne serait en aucune manière incompatible avec l'article 34 du traité CEE.

2. Justification de la mesure française au regard des articles 38 à 44 du traité

La République française ajoute quelques observations à ce titre et, pour ce faire, elle admet, à titre de pure hypothèse, que l'avis aux exportateurs litigieux avait réellement un effet équivalant à une restriction quantitative.

Le problème juridique serait dans ce cas délicat, car il s'agirait de déterminer avec exactitude quel serait le droit applicable à un produit agricole qui n'a pas encore fait l'objet d'une organisation commune de marché.

En proposant sans nuance l'application de l'article 34 à la pomme de terre, la Commission traiterait ce produit comme un produit industriel pur et simple, en dépit des dispositions de l'article 38, paragraphe 3, du traité.

Une difficulté subsisterait puisque l'application des articles 39 à 46 du traité supposerait en principe que le Conseil ait adopté les actes de droit dérivé nécessaires. La difficulté suscitée par le retard du Conseil à adopter les actes prévus par le traité a été examinée par la Cour dans l'affaire Reyners (2-74), Van Binsbergen (33-74) et Charmasson (48-74).

Il ressortirait de cette jurisprudence que la carence du Conseil ne fait pas obstacle à l'application des dispositions pertinentes du traité. Cela signifierait que doivent s'appliquer non seulement les principes relatifs à la libre circulation, mais aussi les exceptions, également prévues par le traité, auxdits principes.

La République française relève qu'en matière de libre prestation de services, la Cour a jugé que «l'on ne saurait considérer comme incompatibles avec le traité les exigences spécifiques imposées aux prestataires qui seraient motivées par l'application des règles professionnelles justifiées par l'intérêt général (Van Binsbergen, attendu n° 12).

Si l'arrêt Charmasson s'est borné à déclarer qu'un produit, la banane, qui n'a pas fait l'objet d'une organisation de marché, était soumis aux dispositions de l'article 33, ce ne serait pas parce que la Cour considérait que le titre II ne s'y appliquait pas, mais parce que l'article 38, paragraphe 2, fait implicitement référence audit article 33.

Pour les produits agricoles pour lesquels le Conseil n'a pas pris d'acte particulier, le régime juridique applicable serait constitué par toutes les dispositions pertinentes du traité, principes et exceptions, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de justice.

Ces dispositions pertinentes du traité prévoient deux types d'exceptions au principe de libre circulation.

Les premières seraient de type structurel, c'est-à-dire permanentes, justifiées par la nature particulière des produits en cause. La République française cite:

— Le régime de groupements de producteurs institué par le règlement n° 159/66 portant organisation com-

mune du marché des fruits et légumes: bien que s'appliquant très en amont des échanges intracommunautaires, ce système n'en a pas moins — ne serait-ce qu'indirectement ou potentiellement — des effets équivalant à des restrictions quantitatives.

— Le régime de quotas de commerce et réalisation de sucre (règlement n° 3330/74 ou des quotas de pêche arrêt de la Cour dans les affaires 3, 4 et 6-76) qui ont eux aussi, incontestablement, un effet restrictif sur les échanges ainsi que la Cour en a également jugé dans l'affaire 190-73 relative au contingentement de la production d'oignons de jacinthes.

D'autres exceptions au principe de libre circulation reconnues par le droit communautaire seraient de type conjoncturel:

— D'une manière générale tous les mécanismes d'intervention qui ont à titre accessoire pour effet d'influencer, ne serait-ce qu'indirectement, les échanges intracommunautaires;

— Les actions spécifiques destinées à faire face à un déséquilibre temporaire du marché, comme par exemple l'aide supplémentaire pour les graines de colza et de navettes transformées en Italie (règlement n° 876/67 du Conseil du 20. 11. 1967) accordée pour atténuer les effets déstabilisants dans l'un des États membres, de la mise en place de l'organisation commune de marché des matières grasses et dont la Cour a reconnu la licéité dans l'affaire 153-73.

Le droit communautaire aurait bel et bien prévu, pour les produits agricoles, la possibilité de faire prévaloir, en cas de tension conjoncturelle, tel ou tel des objectifs de l'article 39 sur l'objectif de la libre circulation: affaire 5-73, Balkan Import-Export/Hauptzollamt Berlin Packhof (Recueil 1973, p. 1091, attendu n° 24).

S'agissant de la pomme de terre, la Cour pourrait aisément reconnaître que le gouvernement français s'est borné a faire prévaloir, temporairement, deux des objectifs de l'article 39 — la sécurité des approvisionnements et des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs — sur l'objectif de la libre circulation fixé par ailleurs.

On ne pourrait tirer argument du fait que les mesures litigieuses ont été prises par la France et non par une institution de la Communauté. On ne saurait faire de l'origine, nationale ou communautaire, de la mesure supposée restrictive, le critère de droit applicable à la restriction. Lorsqu'une matière est déjà réglée par le droit communautaire dérivé, les États membres ne pourraient pas intervenir. On pourrait considérer que le droit dérivé a précisément pour objet d'expliciter et de préciser pour le cas particulier les exceptions très générales prévues par le traité. Par conséquent, si les États membres venaient eux-mêmes ajouter à ces exceptions, on pourrait valablement penser qu'ils vont au-delà de ce qui a été raisonnablement prévu par le Conseil.

L'existence même de ce droit dérivé aurait pour effet de réaliser aussi un transfert de compétences. Si ce droit dérivé a établi une politique communautaire, les États membres ne seraient plus fondés à prendre concurremment ou complémentairement des mesures d'intervention: affaire 31-74, Galli (Recueil 1975, p. 47).

Dans l'autre hypothèse, celle où le droit dérivé pourtant prévu n'existerait pas encore, le critère de l'origine nationale ou communautaire de la mesure serait totalement dépourvu de sens. Dès lors que la matière n'est pas devenue commune, les instances communautaires ne seraient compétentes pour prendre notamment les mesures d'intervention conjoncturelle nécessaires. Aucun choix des moyens ne serait possible. L'intervention serait nationale ou ne le serait pas.

Le raisonnement de la Commission aboutirait à un résultat absurde: traiter la pomme de terre comme un produit agricole ou industriel selon que la mesure

d'intervention est communautaire ou nationale.

Admettre la licéité de l'intervention nationale en application des dispositions du titre II serait la seule solution valable.

L'arrêt Van Binsbergen, qui reconnaît aux États membres la possibilité de restreindre la libre circulation des personnes en cas d'«exigence spécifique», montrerait bien que la Cour elle-même a entendu en juger ainsi: la présente affaire s'inscrirait dans la ligne d'une jurisprudence déjà bien amorcée.

Du point de vue de l'opportunité, s'agissant des produits agricoles, très peu nombreux, qui n'ont pas encore fait l'objet d'une organisation commune de marché, la portée pratique d'une telle solution serait très restreinte. Elle ne présenterait donc pas de réel danger pour le marché commun.

D'autre part, du point de vue du droit, il en va des restrictions à la libre circulation instituées par les États membres dans des cas particuliers comme de celles instituées par le Conseil de façon générale: les unes et les autres restent soumises au contrôle de la Cour de justice à qui il appartient, en dernière instance, d'en apprécier si elles sont compatibles ou non avec le titre II, deuxième partie, du traité.

Selon la *Commission* il serait inhérent à l'ordre juridique communautaire qu'un État membre ne puisse invoquer l'éventuelle absence de mesures communautaires ou l'éventuel défaut d'exercice par les institutions de leur pouvoir pour justifier l'adoption d'une réglementation interne contraire aux règles du traité.

Une carence des institutions communautaires pourrait d'autant moins être invoquée à l'appui de l'instauration et du maintien de la mesure prise par le gouvernement français que, précisément, des dispositions communautaires auraient été prises pour faire face à la situation de pénurie de pommes de terre constatée dans la Communauté et aux difficultés d'approvisionnement qui en ont résulté.

Après la fin de la période transitoire, si des règles particulières pour les produits agricoles sont concevables, ce serait uniquement dans le cadre de la politique agricole commune qui aurait dû être établie au plus tard à la fin de ladite période.

Mais les règles particulières pour l'agriculture ne pourraient en principe affecter les règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises. Ces règles s'imposeraient au législateur communautaire lui-même dans la mise en place de la politique agricole commune. Elles s'imposeraient à plus forte raison pour les mesures nationales que les États membres peuvent être amenés à prendre à l'égard des produits agricoles.

Hormis le cas de circonstances tout à fait particulières telles que des répercussions d'événements monétaires, les dispositions du traité sur l'agriculture n'offriraient pas aux institutions communautaires la possibilité d'arrêter des mesures échappant au respect de ces règles.

La libre circulation des marchandises constituerait la base et l'essence même d'un marché unique, tel que la politique agricole commune a pour fonction de réaliser pour les produits agricoles. Les mécanismes d'intervention seraient des mesures se trouvant au nombre de celles que l'article 40, paragraphe 3, du traité énumère expressément comme pouvant être prévues dans le cadre des organisations communes de marché en vue d'atteindre les objectifs définis à l'article 39. De telles mesures, destinées à l'organisation de la production et à la régularisation des marchés aux fins de la réalisation desdits objectifs, n'affecteraient en rien l'unité du marché de la Communauté, car, comme l'impose expressément l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, elles doivent répondre à l'exigence de non-discrimination par laquelle s'exprime le principe de la libre

circulation dans le domaine de la politique agricole commune.

Aucune des mesures d'intervention communautaires ne pourrait être considérée comme portant atteinte à la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, ni comme étant une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

Il conviendrait de tenir compte du stade du circuit économique auquel les dispositions communautaires produisent leurs effets. Ces mesures s'appliqueraient très en amont des échanges communautaires. Elles concerneraient le stade de la production des marchandises concernées, non celui de la commercialisation.

Si les mesures communautaires agricoles peuvent influencer indirectement les échanges, elles n'affecteraient pas la liberté de ces échanges à l'intérieur de la Communauté. Elles ne rompraient pas l'unité du marché commun. Ces mesures ne constitueraient pas des barrières intracommunautaires.

Il n'y aurait donc rien de commun entre de telles mesures et celles qui tendent à isoler un marché national au sein du marché commun, comme il en est de l'application d'un régime national de licences d'importation ou d'exportation dans les échanges entre les États membres.

Les règles relatives à la libre circulation des marchandises s'appliqueraient de plein droit et intégralement aux actions des États membres qui concernent les produits agricoles aussi bien pour les produits déjà soumis à une organisation commune de marché que pour ceux qui ne font pas encore l'objet d'une telle organisation: en ce qui concerne les droits de douane et les taxes d'effet équivalent entre les États membres, les articles 39 à 46 ne prévoyant pas de dérogation à l'article 16 du traité, l'interdiction des droits de douane à l'exportation et des taxes d'effet équivalent s'appliquerait à tous les produits avec effet direct à partir du 1er janvier 1962: Cadsky/Istituto nazionale per il commercio estero (Recueil 1975, p. 281).

Il en serait de même des dispositions qui interdisent les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives: affaires jointes 3, 4, et 6-76, Kramer (Recueil 1976, p. 1279).

La Commission cite en outre l'affaire 91-75, Hauptzollamt Landau/Miritz relative à l'article 37, paragraphe 4.

La Commission souligne la différence essentielle entre les mesures nationales et celles que la Communauté est amenée à prendre dans le cadre de la politique agricole commune. Cette différence ne tiendrait pas tant à l'origine des mesures: elle découlerait de leur nature, eu égard aux objectifs auxquels elles peuvent tendre et à l'étendue de leur champ d'application. A supposer qu'il faille parer à des risques de perturbation du marché d'un produit tels que ceux qui proviennent d'une situation de pénurie ou de difficultés d'approvisionnement, ce serait une chose de prendre des mesures communautaires applicables dans tous les États membres et visant à appréhender la situation d'ensemble en considération du marché communautaire du produit en question et c'en serait une autre d'admettre la possibilité pour un État membre d'arrêter des mesures nationales qui, ne pouvant s'appliquer de par la nature des choses qu'au territoire de cet État, ne pourraient résoudre les difficultés dans le cadre du seul marché national.

Les règles générales du traité en matière de libre circulation des marchandises s'appliqueraient intégralement à l'égard des produits agricoles, même lorsqu'il s'agirait de produits qui, comme les pommes de terre, n'ont pas encore fait l'objet d'une organisation commune de marché: arrêt dans l'affaire 48-74, Charmasson/Ministre de l'économie et des finances.

Ce que la Cour dit de l'article 33 dans cette affaire s'appliquerait également à l'article 34.

Même en l'absence d'une organisation commune de marché des pommes de terre, le traité offrirait aux États membres les moyens de pallier les difficultés existantes: en l'état actuel du droit communautaire en matière de commerce extérieur, les pommes de terre sont au nombre des produits pour lesquels les États membres ont conservé, en vertu de l'article 10 du règlement CEE n° 2603/69 (JO 1969, n° L 324, p. 25), le pouvoir de prendre individuellement des mesures restrictives à l'exportation vers les pays tiers. Il se pourrait que l'application de semblables mesures nationales de politique commerciale risque d'être empêchée par des détournements de trafic. Rien n'exclurait que l'État membre ait recours aux dispositions de l'article 115 du traité CEE dès lors que les conditions de mise en jeu de cet article seraient réunies.

IV — Procédure orale

Lors de la procédure orale, le 2 février 1977, M. Noël Museux pour la République française et M. Amphoux pour la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs observations orales. M. Museux a résumé la position de la République française sous forme de trois questions:

1. Les États membres sont-ils compétents pour intervenir dans le marché d'un produit agricole qui n'a pas encore fait l'objet d'une réglementation communautaire?
2. Le droit communautaire applicable à l'agriculture autorise-t-il, au moins en certaines hypothèses, des dérogations par rapport au droit communautaire?
3. L'intervention de l'État membre sur le marché d'un produit qui n'a pas encore fait l'objet d'une organisation commune peut-elle consister à expliciter, à mettre en œuvre, ce droit dérogatoire?

Première question: la compétence des États membres

La compétence communautaire dépendrait de l'existence de règles communes dans la matière considérée: affaire 22-70, Commission/Conseil (Recueil 1971, p. 263). Si les États membres devaient être eux-mêmes tenus en lisière des domaines laissés en friche par les institutions communautaires, on se trouverait dans une situation de vide juridique complet. Si l'existence d'une organisation de marché n'interdit pas aux États membres d'intervenir dans les domaines que cette organisation n'a pas réglés, il va de soi, a fortiori, que cette compétence nationale reste intacte en cas d'absence totale d'une telle organisation.

Deuxième question: la possibilité, en ce qui concerne la circulation de produits agricoles, de dérogations conjoncturelles au droit commun

L'ensemble des dispositions du titre II peut constituer une dérogation à une quelconque règle du premier titre (voir affaire 17-67, Neumann/HZA Hof/Saale (Recueil 1967, p. 571 à 588); voir également l'arrêt dans l'affaire Interfood/HZA Hamburg, affaire 92-71, Recueil 1972, p. 242, attendu n° 5).

Le droit communautaire, d'une manière générale, reconnaîtrait certaines possibilités d'assouplissement des disciplines qu'il établit par ailleurs lorsque, en raison de circonstances passagères exceptionnelles, une application trop stricte de telle discipline serait dommageable au marché commun: voir les articles 108 et 109 du traité CEE, ainsi que les clauses de sauvegarde prévues, entre autres, par les grands règlements agricoles de base.

Ce serait également le sens de la jurisprudence relative aux montants compensatoires. De telles mesures seraient licites même si elles font obstacle à l'unité du marché, puisque, dans les circonstances en question, elles seules permettraient de sauvegarder les objectifs de l'article 39.

Pour accueillir favorablement la thèse du gouvernement français, il suffirait d'appliquer à l'espèce la jurisprudence traditionnelle de la Cour sur le caractère déroga-

toire du titre II de la deuxième partie du traité CEE. Il ne serait pas contesté que la grande sécheresse qui a affecté l'Europe en 1975 et 1976 avait un caractère exceptionnel et a entraîné des conséquences d'une extrême gravité. On serait donc dans l'une des hypothèses reconnues par le droit communautaire comme autorisant le jeu de la dérogation des articles 38, paragraphe 2, et 33 du traité.

Il résulterait de ces considérations que les États membres sont compétents pour intervenir dans les domaines qui n'ont pas fait l'objet d'une réglementation communautaire et que le droit communautaire applicable à l'agriculture autorise, notamment dans les circonstances qui sont celles de la présente affaire, des dérogations par rapport au droit commun.

Troisième question: l'intervention nationale peut-elle consister à mettre en œuvre ce droit dérogatoire?

A un néophite du droit communautaire, il devrait paraître paradoxal de poser une telle question.

Les États membres seraient compétents dans les domaines laissés vacants par la réglementation communautaire. Or, en matière agricole, le droit communautaire serait spécifique en ce sens qu'il autoriserait des exceptions au principe de libre circulation, notamment en cas de difficulté conjoncturelle grave. Lorsqu'ils sont compétents pour intervenir, les États membres devraient donc appliquer ce droit spécifique.

L'arrêt Charmasson aurait pour objet d'interdire non pas les dérogations au principe de libre circulation, mais seulement celles qui, parmi elles, se fondent sur l'existence d'une organisation nationale du marché.

La France cite les affaires jointes 3, 4 et 6-76, Kraemer, pour soutenir sa thèse. Dans ces affaires, la Cour aurait admis la licéité de contingentements à la production dès lors qu'ils étaient justifiés par des circonstances tout à fait spécifiques, et nonobstant le fait que ces mesures restrictives avaient été établies non pas selon une procédure commune, mais par les États membres.

La Cour n'aurait pas adopté la thèse maximaliste de la Commission selon laquelle l'origine, communautaire ou nationale, de la mesure restrictive devrait servir de critère à sa licéité. D'autres arguments et d'autres soucis militeraient en faveur d'une utilisation beaucoup plus nuancée d'un tel critère.

Selon la thèse de la Commission, ce n'est que lorsque les institutions communautaires ont établi une réglementation d'application que les spécificités du titre II pourraient entrer en application; dans les domaines où ces institutions ne sont pas parvenues à établir ce droit dérivé, le droit originaire applicable ne serait pas, paradoxalement, celui relatif à l'agriculture du titre II, mais celui relatif aux produits industriels du titre I. Ainsi, selon que le droit dérivé existe ou non, le produit agricole considéré serait traité soit, en effet, comme produit agricole, soit, singulièrement, comme produit industriel.

Une telle conclusion ne serait pas seulement peu cohérente intellectuellement et juridiquement, elle serait aussi dangereuse dans la pratique. Si le traité a prévu des dispositions spécifiques applicables à l'agriculture, ce serait bien parce que ses auteurs savaient que ce secteur est particulièrement fragile et qu'il fallait y introduire avec précaution les règles du laisser-faire et du laissez-passer, précisément pour éviter les désordres graves que peuvent notamment y provoquer des situations conjoncturelles telles que par exemple la situation climatique exceptionnelle de l'année dernière.

Le traité serait un tout indivisible et le caractère forcément partiel de la jurisprudence de la Cour sur l'effet direct aurait pour résultat, selon les cas, que telle partie de ce tout bénéficie d'une application particulièrement bien garantie, alors que

telle autre partie demeurerait en retrait et pourrait voir, pratiquement, sa mise en vigueur indéfiniment suspendue. En outre, les critères de l'effet direct étant, par la force des choses, purement formels, les dispositions les mieux garanties seraient celles qui ont fait l'objet de la formulation la plus simple, la plus sommaire, peut-être la plus brutale, alors que les dispositions moins bien garanties seraient celles dont la rédaction est plus complexe, c'est-à-dire celles qui règlent les matières les plus difficiles.

En renforçant la portée de certaines règles et en laissant s'estomper certaines autres, on aboutirait à une différence de traitement, comme le réclame la Commission, qui aurait pour conséquence, comme dans la technique de la caricature, d'altérer profondément certains des équilibres fondamentaux du traité.

Il faudrait répondre à cette troisième question avec un «oui, mais». Ce serait, une réponse positive sur le principe, car, seule, une réponse de cette sorte serait conforme au traité dans la mesure où, seule, elle permettrait de tenir compte de celui-ci dans sa totalité.

A côté du «oui», il y aurait le «mais», car il ne s'agirait pas de remettre en cause la libre circulation, mais simplement d'en nuancer l'application en matière d'agriculture et, à cet égard, puisqu'en l'espèce le Conseil n'a pas pris d'acte en ce sens, il reviendrait à la Cour d'indiquer dans quelle mesure et par quels moyens les États membres peuvent utiliser les possibilités de dérogation ouvertes par le titre II.

Le cadre dans lequel les États membres pourraient exercer la compétence dérogatoire pourrait être celui que la jurisprudence de la Cour prévoit habituellement:
— un contrôle de la qualification des faits, en l'espèce du caractère effectivement exceptionnel des conditions climatiques qui auraient conduit le gouvernement français à prendre la mesure litigieuse;
— un contrôle de la proportionnalité de la mesure prise au but fixé.

En suivant ce raisonnement, la Cour devrait dire pour droit:
— que les États membres sont compétents pour intervenir dans les domaines qui n'ont pas fait l'objet d'une réglementation communautaire;
— que le droit communautaire applicable à l'agriculture autorise en certaines hypothèses et notamment en cas de crise conjoncturelle des dérogations par rapport au droit commun;
— que l'intervention nationale peut consister à mettre en œuvre précisément ce droit dérogatoire.

En réponse a certaines questions posées par la Cour, M. Museux, *pour la République française,* explique que la mesure litigieuse avait pour but de connaître les *intentions* des exportateurs de manière à pouvoir favoriser le flux communautaire.

Le but de la mesure aurait été évidemment de pouvoir freiner les exportations vers les pays tiers en application de l'article 1, paragraphe 3, du règlement communautaire qui invitait les États membres à agir en ce sens (CEE n° 348/76, JO 1976, n° L 43, p. 14), et, pour cette raison, il aurait été évidemment nécessaire de pouvoir connaître a priori le flux des exportations et de pouvoir les interdire et c'est à cet effet que des réunions auraient été organisées effectivement.

S'il est vrai que les bulletins d'information ne font pas une distinction entre les exportations vers les pays tiers et les exportations vers les pays membres, la raison en serait qu'il s'agit d'un bulletin à usage interne, c'est-à-dire dans lequel le gouvernement français présente des mesures d'une manière qui puisse satisfaire certaines catégories de l'opinion publique et, de ce fait, il faudrait considérer que les commentaires qui figurent dans ce bulletin ne reflètent pas la position officielle du gouvernement français.

Le but statistique de la mesure serait assorti de la possibilité, conformément à

l'invitation contenue dans le règlement communautaire, de restreindre, c'est-à-dire d'interdire, les exportations vers les pays tiers. Des interdictions d'exporter auraient dû être prononcées à diverses reprises, dans un certain nombre de cas, mais ce serait seulement les exportations vers les pays tiers qui auraient été interdites.

Il entrerait dans les intentions des auteurs de la mesure de pouvoir interdire également des exportations vers les États membres qui finiraient par être vendues dans les pays tiers. La République française ne serait pas en mesure de dire si un détournement de trafic a effectivement eu lieu. S'il y avait eu une augmentation très sensible des flux vers un État membre déterminé et si, en même temps, les autorités françaises auraient pu constater, par des statistiques douanières, que les exportations de pommes de terre de cet État avaient augmenté aussi considérablement, les autorités françaises auraient pu en tirer des conséquences.

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions lors de l'audience du 3 mars 1977.

En droit

1 Attendu que, par recours du 16 juillet 1976, la Commission, en application de l'article 169, alinéa 2, du traité CEE, demande à la Cour de constater qu'en subordonnant, depuis le 25 octobre 1975, l'exportation vers les autres États membres des pommes de terre de la sous-position 07.01 A III b) du Tarif douanier commun, à la présentation d'une déclaration d'exportation visée par le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (ci-après «FORMA»), la République française a manqué à ses obligations découlant du traité et notamment de son article 34;

2 attendu qu'à la suite de la forte diminution de la production de pommes de terre qui s'est produite dans le nord de l'Europe en 1975, le gouvernement français, par un avis publié au Journal officiel de la République française le 25 octobre 1975, a subordonné les exportations de pommes de terre, c'est-à-dire des pommes de terre autres que celles de primeur ou celles destinées à la fabrication de la fécule, à la présentation de ladite déclaration;

3 que, dans les «Bulletins d'information» n^{os} 702 et 703 des 8 et 15 novembre 1975, le ministère français de l'agriculture a précisé que cette mesure visait à «freiner» et à «régulariser» l'exportation de pommes de terre et qu'un contingent serait fixé chaque semaine par le ministère de l'économie et des finances «pour la délivrance des demandes d'exportation»;

4 que le Bulletin d'information n° 703 fait état, plus particulièrement, d'un système de contingentement dont l'importance devait être déterminée en fonction de l'évolution des marchés en satisfaisant par priorité les demandes de plusieurs Etats dont deux États membres de la Communauté;

5 qu'avant l'adoption de la mesure litigieuse la République française a informé la Commission, par télex, qu'elle avait l'intention de soumettre les exportations de pommes de terre à une procédure de «surveillance», en précisant que la suite donnée aux formalités serait automatique;

6 attendu que, la Commission, estimant que la mesure française avait non seulement pour objet de surveiller le marché à la frontière communautaire mais également les échanges intracommunautaires et qu'au surplus la mesure était introduite en réalité par la République française comme une procédure d'autorisation et de contingentement, a entamé la procédure de l'article 169 du traité;

7 attendu que dans sa réponse à l'avis motivé de la Commission, envoyé au gouvernement français le 24 mars 1976, ce gouvernement a précisé que la mesure n'était, en ce qui concerne les exportations vers les États membres, qu'une simple mesure statistique;

8 que dans sa défense devant la Cour, la République française a fait valoir que, s'agissant d'un contrôle statistique, cette mesure ne saurait être qualifiée comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation entre les États membres au sens de l'article 34;

9 que le contenu des Bulletins d'information, qui était destiné à «l'usage interne», c'est-à-dire à «satisfaire certaines catégories de l'opinion publique», ne saurait prévaloir sur la position officielle du gouvernement français selon lequel, en ce qui concerne les échanges intracommunautaires, la suite des formalités aurait été automatique;

10 attendu que ces explications laissent cependant entière la question de la portée objective de la mesure prise par les autorités françaises;

11 que rien, dans l'avis aux exportateurs et les Bulletins d'information, n'indique que les exportations vers les États membres seraient traitées de manière différente des exportations vers les pays tiers;

12 qu'en ce qui concerne ces derniers, il n'est d'ailleurs pas contesté par le gouvernement français que la mesure en question avait pour objet et pour effet de freiner les exportations;

13 qu'au contraire, l'intitulé de la mesure litigieuse «Avis aux exportateurs de certaines catégories de pommes de terre à destination de tous pays» ne pouvait donner l'impression aux milieux intéressés que seules les exportations vers les pays tiers seraient affectées;

14 attendu, ainsi que l'a été jugé dans l'arrêt du 15 décembre 1971, rendu dans les affaires 51 et 54-71 (International Fruit Company/Produktschap voor Groenten en Fruit, Recueil 1971, p. 1107-1116), qu'en dehors des exceptions prévues par le droit communautaire lui-même, les articles 30 à 34 font obstacle à l'application, dans les rapports intracommunautaires, d'une législation nationale qui maintiendrait l'exigence, même purement formelle, de licences d'importation ou d'exportation ou tout autre procédé similaire;

15 que, dès lors, même si pour les échanges intracommunautaires le visa du FORMA était apposé sans délai et pour toutes les quantités demandées, et que l'objet de la mesure n'était effectivement que celui de connaître les intentions des exportateurs, la mesure doit être qualifiée de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation;

16 qu'en effet, l'imposition de toute formalité spéciale à l'exportation, par le retard qu'elle entraîne et l'effet dissuasif qu'elle comporte à l'égard des exportateurs, constitue un obstacle aux échanges;

17 attendu qu'à titre subsidiaire, la République française fait valoir qu'à défaut de mesures communautaires adéquates et pour un produit agricole ne relevant pas encore d'une organisation commune des marchés, les États membres peuvent prendre des mesures dérogatoires au droit commun, c'est-à-dire aux règles sur la libre circulation des marchandises en application des articles 39 et suivants du traité, pourvu que ces mesures dérogatoires soient de type

conjoncturel, proportionnées à l'objectif légitime poursuivi et soumises au contrôle juridictionnel;

18 que, même si l'article 34 interdit toute mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'exportation, la mesure prise par elle ne devrait pas être considérée au regard du seul article 34;

19 que, du fait que les pommes de terre sont des produits agricoles visés par les articles 38 à 46 du traité, la mesure en cause se justifierait au titre des exceptions que ces articles permettraient d'apporter aux règles relatives à la libre circulation des marchandises;

20 attendu que l'article 38, par son premier paragraphe, dispose que le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles et, par son deuxième paragraphe, que, sauf dispositions contraires des articles 39 à 46, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles;

21 que, dès lors, après la fin de la période transitoire, les dispositions des articles 39 à 46 ne sauraient être invoquées pour justifier une dérogation unilatérale aux exigences de l'article 34 du traité, même pour un produit agricole pour lequel une organisation commune des marchés n'a pas encore été mise en place;

22 qu'ainsi, l'absence d'une telle organisation n'équivaut pas à un vide juridique que les États seraient en droit de combler, les articles 39 à 46 du traité restant toujours applicables;

23 que c'est précisément par le transfert de compétence à une communauté, et la raison-d'être de ce transfert, qu'à partir de la fin de la période transitoire les problèmes, tels que celui de l'espèce, ne doivent être résolus que par des mesures communautaires arrêtées dans l'intérêt de tous les producteurs et consommateurs de la Communauté;

24 attendu qu'il doit, dès lors, être reconnu qu'en subordonnant, depuis le 25 octobre 1975, l'exportation vers les autres États membres de pommes de terre de

la position 07.01 A III b) du Tarif douanier commun à la présentation d'une déclaration d'exportation préalablement visée par le FORMA la République française a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 34 du traité CEE;

Sur les dépens

25 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

26 que la partie défenderesse a succombé en ses moyens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) La République française, en subordonnant, depuis le 25 octobre 1975, l'exportation vers les autres États membres de pommes de terre de la position 07.01 A III b) du Tarif douanier commun à la présentation d'une déclaration d'exportation préalablement visée par le FORMA, a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 34 du traité CEE;

2) La défenderesse est condamnée aux dépens.

Kutscher Donner Pescatore

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 16 mars 1977.

Le greffier Le président

A. Van Houtte H. Kutscher