CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 25 février 1999 *

1. Par son recours en annulation fondé sur l'article 173 du traité CE, enregistré au greffe de la Cour le 21 mars 1996, la République portugaise demande à la Cour de déclarer nulle l'annexe V du règlement (CE) n° 3053/95 de la Commission, du 20 décembre 1995, portant modification des annexes I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX et XI du règlement (CEE) n° 3030/93 du Conseil relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires des pays tiers [1]. La République portugaise attaque donc l'acte par lequel la Commission a exclu les produits du folklore et de l'artisanat indiens des contingents d'importations relatifs à ces produits, constitués sur la base du règlement (CEE) n° 3030/93, du 12 octobre 1993 [2].

Le cadre juridique de l'affaire

2. Le règlement n° 3030/93 prévoit un système de contingents à fixer annuellement pour les produits expressément visés à l'annexe I (article 1er). Aux termes de ce même règlement, le système de contingents n'est pas applicable aux produits du folklore et de l'artisanat. En effet, conformément à son article 3, paragraphe 1:

«Les limites quantitatives visées à l'annexe V ne s'appliquent pas aux produits de l'artisanat et du folklore définis aux annexes VI et VI bis qui sont assortis, à l'importation, d'un certificat délivré par les autorités compétentes du pays d'origine conformément aux dispositions des annexes VI et VI bis et qui remplissent les autres conditions énoncées dans lesdites annexes.»

L'annexe VI, à laquelle se réfère expressément cet article contient en son point 1 la liste des produits à considérer comme production du folklore et de l'artisanat. L'annexe VI bis prévoit une exception en ce qui concerne la réglementation des importations des produits textiles du folklore et de l'artisanat, en particulier elle prévoit que les «exportations de vêtements de l'artisanat indien faits à la main à partir des tissus mentionnés au paragraphe 1 de l'annexe VI... sont incluses dans les limites quantitatives établies à l'annexe V». Il y est donc prévu que les produits de l'artisanat en provenance de l'Inde ne doivent pas faire

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 323, p. 1.

2 — JO L 275, p. 1.

partie des produits qui échappent au système de contingentement.

En ce qui concerne les compétences de la Commission, l'article 19 du règlement n° 3030/93 prévoit: «Les modifications des annexes du présent règlement qui peuvent être rendues nécessaires pour tenir compte de la conclusion, de la modification ou de l'expiration d'accords, protocoles ou arrangements avec des pays tiers ou des modifications apportées à la réglementation communautaire en matière de statistiques, de régime douanier ou de régime commun d'importation sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 17». Ce dernier article prévoit l'institution d'un «comité» des textiles, composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission, et il comporte une série de règles de procédure selon lesquelles la Commission, en cas d'avis conforme du comité «textile» sur une proposition de son président, peut arrêter «les mesures envisagées» (article 17, paragraphe 4, deuxième alinéa).

3. Le 31 décembre 1994, dans le cadre des négociations du cycle de l'Uruguay, la Commission a paraphé un mémorandum d'accord avec la république de l'Inde «portant sur des accords en ce qui concerne les conditions d'accès des produits textiles au marché» [3].

Il est prévu dans ce mémorandum que le gouvernement indien «consolidera ses droits sur les produits textiles et les vêtements [énumérés à l'annexe du mémorandum], aux taux et en fonction du calendrier indiqués» (point 2 du mémorandum) et que la Communauté européenne éliminera, à partir du 1er janvier 1995, toutes les restrictions aux importations indiennes de produits de l'artisanat et de l'industrie familiale prévues à l'article 5 de l'accord entre la Communauté européenne et la république de l'Inde (point 5 du mémorandum) [4]. La Communauté s'est en outre engagée à réserver un accueil favorable aux demandes de «facilités exceptionnelles que le gouvernement de l'Inde pourrait introduire en dehors des facilités applicables au titre des accords textiles bilatéraux», à concurrence de montants déterminés, spécifiquement prévus dans le mémorandum d'accord. Il est prévu enfin que le gouvernement indien aura recours à ces facilités exceptionnelles sous forme de reports, de transferts intercatégories et d'utilisations anticipées en fonction de ce

3 — Le même jour, la Commission a également signé un mémorandum d'accord avec la république islamique du Pakistan en ce qui concerne ce même marché des textiles.

4 — L'article 5 de l'accord conclu entre la Communauté et la république de l'Inde par décision 88/495/CEE du Conseil, du 11 décembre 1986, sur la mise en application à titre provisoire de l'accord entre la Communauté économique européenne et la république de l'Inde sur le commerce des produits textiles (JO 1988, L 267, p. 1), dispose que, par référence à l'article 12, paragraphe 3, de l'accord de Genève, l'accord sur le commerce international des textiles conclu par la Communauté par décision 74/214/CEE du Conseil, du 21 mars 1974 (JO L 118, p. 1), les contingents d'importations «ne s'appliquent pas aux textiles de fabrication artisanale, aux articles fabriqués à la main avec ces tissus, ainsi qu'aux produits artisanaux typiques du folklore traditionnel».

que permettra l'utilisation des contingents (point 6 du mémorandum) [5].

4. Le 26 février 1996, le Conseil a adopté la décision 96/386/CE relative à la conclusion des mémorandums d'accord entre la Communauté européenne et la république islamique du Pakistan et entre la Communauté européenne et la république de l'Inde concernant des arrangements dans le domaine de l'accès au marché des produits textiles [6].

Les faits et la procédure

5. Par le règlement n° 3053/95, contesté ici, la Commission a modifié l'annexe VI du règlement n° 3030/93 et en a abrogé l'annexe VI bis (article 1er, cinquième et sixième alinéas) avec pour effet d'exclure les produits indiens de l'artisanat et du folklore des contingents de produits textiles importés dans la Communauté. Au quatorzième considérant de ce règlement, la Commission se réfère expressément à l'arrangement avec la république de l'Inde, en soulignant que cet arrangement prévoit «la suppression des restrictions quantitatives à l'importation de certains produits du folklore et de l'artisanat originaires de la République d'Inde». Enfin, l'article 2, second alinéa, prévoit la rétroactivité du règlement qui produit ses effets «à partir du 1er janvier 1995».

6. Le règlement n° 3053/95 a été attaqué par la République portugaise par recours déposé au greffe de la Cour le 21 mars 1996.

7. Au cours de la procédure écrite, et plus précisément le 19 juillet 1996, la Commission a abrogé l'acte contesté: elle a adopté le règlement (CE) n° 1410/96 portant retrait partiel du règlement n° 3053/95 [7]. Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 1410/96, le «règlement (CE) n° 3053/95, en ce qu'il modifie et/ou abroge, à son article 1er cinquième et sixième alinéas, les annexes VI et VI bis du règlement (CEE) n° 3030/93, est abrogé avec effet rétroactif au 1er janvier 1995». Aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, le «retrait partiel du règlement (CE) n° 3053/95, dont il est question au paragraphe 1, n'affecte pas les droits que son adoption a pu engendrer dans le chef de ses destinataires entre le 1er janvier 1995 et la date d'entrée en vigueur du... règlement».

Dans le premier considérant du règlement d'abrogation, la Commission admet qu'à la date de l'adoption du règlement n° 3053/95 elle «ne disposait pas des pouvoirs pour le faire», «en vertu de l'article 19 du règlement (CEE) n° 3030/93», «le Conseil n'ayant pas à

5 — Par facilité, on entend la possibilité d'accorder des licences pour l'importation de produits pour des quantités supérieures aux contingents d'importations fixés dans le règlement n° 3030/93 pour les produits textiles.

6 — JO L 153, p. 47.

7 — JO L 181, p. 15.

cette date encore décidé de conclure ou de mettre en application provisoire les arrangements négociés par la Commission avec l'Inde et le Pakistan en ce qui concerne l'accès au marché» et qu'en conséquence «le règlement (CE) n° 3053/95 présente... d'un point de vue formel un vice qui en justifie à tout le moins le retrait ou l'annulation partiel».

La recevabilité

8. La République portugaise soutient qu'elle a encore un intérêt à agir, malgré l'abrogation de l'acte attaqué. En effet, l'abrogation ne supprimerait pas l'intérêt de l'action engagée puisqu'elle n'est pas équivalente à l'annulation de l'acte. En l'espèce, en particulier, l'intérêt de la République portugaise à faire constater l'illégitimité de l'acte contesté et donc de voir sanctionner un certain comportement de la Commission n'a pas disparu. En outre, souligne la requérante, la constatation d'une telle illégalité permettrait aux opérateurs lésés et à la République portugaise elle-même de faire valoir leur droit à réparation des dommages éventuellement subis. La République portugaise relève enfin que, l'acte d'abrogation réservant les effets produits par le règlement n° 3053/95 jusqu'à la date de son abrogation, et donc du 1er janvier 1995 au 21 juillet 1996, le règlement contesté produirait encore ses effets au moment du recours.

9. Selon la Commission, au contraire, l'adoption du règlement n° 1410/96 aurait fait disparaître l'objet du litige. En effet, contrairement aux allégations de la République portugaise, il résulterait de la jurisprudence de la Cour que l'abrogation revient à une annulation et que, par l'abrogation de l'acte contesté, la partie requérante obtient «le seul résultat que son recours ait pu lui procurer» (ordonnance du 8 mars 1993, Lezzi Pietro/Commission, C-123/92, Rec. p. I-809). En ce qui concerne la question des demandes de dédommagement éventuelles, la Commission rappelle qu'elle a expressément reconnu, dans les considérants de l'acte d'abrogation, l'irrégularité du texte contesté. Enfin, quant aux observations relatives aux effets de l'acte abrogé, la Commission souligne que, le règlement n° 3053/95 prévoyant l'élimination des restrictions quantitatives pour les produits indiens de l'artisanat et du folklore, il serait inconcevable d'éliminer à ce stade les effets déjà produits par le règlement. Ces effets seraient déjà devenus définitifs puisque, en toute hypothèse, les produits mis en libre pratique dans le marché communautaire, en application du règlement n° 3053/95, ne pourraient plus être retrouvés. En tout cas, de l'aveu de la Commission, elle n'était pas elle-même en mesure d'identifier les effets concrets de l'acte abrogé, indépendamment du règlement n° 1410/96, au moment où elle a adopté ce dernier règlement. En limitant les effets de l'abrogation, cette institution aurait seulement voulu exclure toute possibilité d'engendrer des éléments perturbateurs pour le marché.

10. Il est incontestable que, comme l'observe la Commission, l'abrogation de l'acte contesté fait en général disparaître l'objet du litige. En effet, en ce qui concerne les intérêts de celui qui conteste, la révocation équivaut en principe à l'annulation de

l'acte, comme l'a rappelé la Cour de justice dans l'ordonnance Lezzi Pietro/Commission, précitée. En outre, contrairement à ce que soutient la République portugaise, la révocation d'un acte ne préjuge en rien d'un droit éventuel à dédommagement des opérateurs lésés. Il s'y ajoute que l'illégalité partielle du règlement n° 3053/95 a été en l'espèce explicitement reconnue par la Commission.

Dans le cas qui nous occupe, il subsiste cependant des éléments qui conduisent à exclure que le règlement n° 1410/96 portant révocation partielle du règlement n° 3053/95 élimine l'intérêt à un recours en annulation de ce dernier règlement. La particularité du présent recours réside dans le fait que, dans le règlement d'abrogation de l'acte attaqué, la Commission a réservé tous les effets produits par ce dernier jusqu'au jour de l'abrogation, c'est-à-dire du 1er janvier 1995 au 21 juillet 1996. Il ne fait donc aucun doute que la requérante avait intérêt à ce que ces effets disparaissent eux aussi, et ce pour obtenir l'extinction ex tunc de tous les effets de l'acte, ainsi que pour établir l'existence d'un droit à l'indemnisation des dommages causés par ce dernier dans la période en cause.

On pourrait se demander si, en réalité, l'arrêt à prononcer sur le recours ne concernera pas la légalité du règlement n° 1410/96, dans la mesure où la Cour se prononcerait en fait sur les effets du premier règlement sous réserve de cet acte. On pourrait en substance se demander s'il est légitime de juger d'un acte qui, n'ayant pas été attaqué, doit être considéré comme définitif.

A notre avis toutefois, même si elle ne semble pas dénuée de tout fondement, cette observation n'affecte en rien l'appréciation portée sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, car elle concerne les effets d'un éventuel arrêt d'annulation du règlement n° 3053/95, arrêt qui ne pourrait manquer d'affecter également l'acte d'abrogation du règlement contesté.

Au fond

11. La République portugaise conclut à l'irrégularité de l'acte attaqué sous un double aspect: l'incompétence de la Commission et l'irrégularité des effets rétroactifs prévues à l'article 2, second alinéa, du règlement n° 3053/95.

12. A l'appui de son premier moyen, la République portugaise fait valoir que l'article 19 du règlement n° 3030/93 reconnaît à la Commission compétence pour modifier le règlement uniquement dans le cas de conclusion d'«accords, protocoles ou arrangements». La conclusion de tels actes internationaux relève en revanche de la compétence du Conseil, conformément à l'article 228 du traité CE. Or, en l'espèce, l'accord avec la république de l'Inde a été

conclu par le Conseil seulement en février 1996 et la Commission n'avait donc pas, en décembre 1995, le pouvoir de modifier le règlement n° 3030/93. La Commission n'aurait pas non plus pu donner application au mémorandum d'accord à titre provisoire, puisque cette compétence appartient exclusivement au Conseil, seul organe compétent pour conclure, même à titre provisoire, des accords internationaux au sens de l'article 228 du traité. En réalité, la question relative à l'effet provisoire de l'accord avait été inscrite à l'ordre du jour du comité «textile» (prévu à l'article 17 du règlement n° 3030/93) du 13 décembre 1995, mais la Commission avait déjà adopté le règlement attaqué le 20 décembre suivant.

13. A cet égard, la défenderesse soutient dans son mémoire en défense que, à la date de l'adoption de l'acte contesté, elle avait déjà le pouvoir d'adopter les dispositions d'abrogation du règlement n° 3030/93 en cause. En effet, l'article 19 du règlement n° 3030/93, interprété de manière extensive, lui aurait conféré le pouvoir de modifier ledit règlement chaque fois que cela serait nécessaire pour donner exécution aux engagements pris par la Communauté au plan international. Dans le quatorzième considérant du règlement n° 1410/96 précité, par lequel l'acte contesté a été abrogé, la Commission a pourtant admis qu'elle n'avait pas compétence pour adopter en décembre 1995 les mesures d'exécution du mémorandum d'accord de 1994. Même si l'on admet le bien-fondé du grief de la requérante, il n'y aurait toutefois pas lieu, selon l'institution défenderesse, d'annuler le règlement attaqué puisque, d'une part, le vice invoqué serait de nature purement formelle et, d'autre part, l'irrégularité invoquée par la République portugaise aurait été palliée par la décision du Conseil du 26 février 1996 portant conclusion définitive de l'accord avec la république de l'Inde, visé au mémorandum d'accord de décembre 1994.

14. Au-delà du fait que la Commission a admis le bien-fondé du grief relatif à son incompétence pour arrêter l'acte attaqué, il convient en tout état de cause de remarquer que l'article 19 du règlement n° 3030/93, qui concerne la délégation de compétence en cause, prévoit que «les modifications des annexes du... règlement qui peuvent être rendues nécessaires pour tenir compte de la conclusion, de la modification ou de l'expiration d'accords, protocoles ou arrangements avec des pays tiers ou des modifications apportées à la réglementation communautaire en matière de statistiques, de régime douanier ou de régime commun d'importation sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 17». Cet article 17 comporte une série de règles de procédure selon lesquelles la Commission, en cas d'avis conforme du comité «textile» sur une proposition du président de ce comité (qui représente la Commission), peut «adopter les mesures envisagées» (article 17, paragraphe 4, deuxième alinéa).

Or, il nous paraît évident que les dispositions combinées des articles 17 et 19 du règlement n° 3030/93 ne confèrent pas à la

Commission le pouvoir de modifier le règlement avant la conclusion des accords internationaux. Une interprétation différente reviendrait à déléguer à la Commission le pouvoir de donner exécution à des accords internationaux non encore conclus, et donc de les transposer dans l'ordre communautaire, compétence qui laisserait à l'institution qui négocie en règle générale les accords internationaux en matière de politique commerciale le pouvoir de leur donner effet avant qu'ils ne soient conclus par le Conseil. Une telle délégation n'est d'ailleurs pas prévue dans le texte du règlement et doit donc être exclue [8].

Sur la base de ces observations, nous estimons que le règlement de la Commission n° 3053/95 doit être déclaré nul en ce qui concerne les dispositions relatives à la libération des produits de l'artisanat et du folklore indiens, en ce qu'elles ont été adoptées par un organe incompétent.

15. Une fois vérifié le bien-fondé du premier moyen, il s'avère superflu d'examiner le second.

8 — En ce qui concerne l'interprétation de la portée des compétences déléguées à la Commission par le Conseil dans le règlement n° 3030/93, nous renvoyons à nos conclusions dans l'affaire Portugal/Commission (C-159/96), en particulier aux points 50 à 66, et à l'arrêt du 19 novembre 1998, rendu dans la même affaire, points 33 à 50 (Rec. p. I-7379). Dans son arrêt, la Cour a fait droit à la demande portant sur l'application de l'article 174, second alinéa, du traité CE en se fondant — semble-t-il — sur une appréciation des faits différente.

L'application de l'article 174, second alinéa, du traité

16. La Commission demande à titre subsidiaire, pour le cas où le recours serait jugé fondé, le maintien des effets définitifs de l'acte contesté. Selon l'institution défenderesse, la limitation dans le temps des effets de l'arrêt éviterait de compromettre aussi bien les droits à l'importation que l'annexe V du règlement contesté a permis d'attribuer aux opérateurs du secteur, que les espérances créées dans le chef de ces opérateurs par les engagements pris par les Communautés au niveau international.

17. A notre avis, il convient de rejeter une telle demande, dans la mesure où il ne semble pas que subsistent des droits éventuels ou autres situations subjectives qui pourraient être compromis par une annulation ex tunc de l'acte attaqué. En effet, les marchandises déjà importées dans la Communauté sur la base de la décision litigieuse, qui circulent en libre pratique sur le territoire communautaire, ne peuvent plus être retrouvées. En ce qui concerne les droits à l'importation qui n'ont pas encore été exercés, en admettant qu'il y en ait, ils se fondent sur un acte illégal, dont l'annulation n'entraîne pas des conséquences de nature à justifier l'application de l'article 174, second alinéa, du traité. Il convient en effet d'estimer qu'une modification du régime des importations constitue un risque inhérent à la nature des activités propres à l'opérateur économique, lequel, de même qu'il tire avantage de ces activités, doit également en supporter les risques nor-

maux (selon l'adage bien connu «ubi commoda ibi incommoda»). Le fait de limiter les conséquences d'une telle annulation, au titre de l'article 174, second alinéa, du traité, reviendrait en fait à empêcher le juge de faire disparaître ex tunc les conséquences de l'illégalité des actes contestés, chaque fois que ces actes sont susceptibles d'avoir une influence sur la sphère juridique des opérateurs économiques.

Conclusion

18. Sur la base des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

— annuler l'annexe V du règlement (CE) n° 3053/95 de la Commission, du 20 décembre 1995, portant modification des annexes I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX et XI du règlement (CEE) n° 3030/93 du Conseil relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires des pays tiers;

— rejeter la demande de la Commission des Communautés européennes visant à faire déclarer définitifs les effets du règlement attaqué, au sens de l'article 174, second alinéa, du traité CE;

— condamner la Commission des Communautés européennes aux dépens.