ARRÊT DE LA COUR
17 octobre 1995 *

Dans l'affaire C-70/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH

et

Bundesrepublik Deutschland,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 113 du traité CE,

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et G. Hirsch, présidents de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann et H. Ragnemalm, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M^me D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement allemand, par M. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et Bernd Kloke, Regierungsrat au même ministère, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par M^me Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Hubert Renié, secrétaire adjoint principal à la même direction, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par MM. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, Stephen Richards et Rhodri Thompson, barristers,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. Peter Gilsdorf, conseiller juridique principal, et Jörn Sack, conseiller juridique, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH, représentée par M^e Peter Keil, avocat à Francfort-sur-le-Main, du gouvernement allemand, du gouvernement hellénique, représenté par M. Panagiotis Kamarineas, conseiller juridique de l'État, et M^me Galateia Alexaki, avocat au service spécial du contentieux communautaire du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents, du gouvernement espagnol, représenté par M^me Rosario Silva

de Lapuerta, abogado del Estado, du service juridique chargé de représenter le gouvernement espagnol devant la Cour de justice, en qualité d'agent, du gouvernement français, représenté par M. Philippe Martinet, secrétaire des affaires étrangères à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni et de la Commission à l'audience du 21 mars 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 mai 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 4 février 1994, parvenue à la Cour le 22 février suivant, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a posé à la Cour, en vertu de l'article 177 du traité CE, une question préjudicielle relative à l'interprétation de l'article 113 du traité.

2 Cette question a été posée dans le cadre d'un litige entre Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH (ci-après la « société Werner ») et la République fédérale d'Allemagne, représentée par le ministre fédéral de l'Économie, lui-même représenté par le Bundesausfuhramt (office fédéral du commerce extérieur).

3 La société Werner a été chargée de livrer un four de fonderie à induction sous vide ainsi que des inducteurs pour ce four à la Libye où elle avait installé, entre 1979 et 1982, un atelier de réparation comportant une fonderie. Dans le courant de l'année 1991, elle a sollicité du Bundesamt für Wirtschaft (ci-après le « Bundesamt ») l'autorisation d'exporter ces marchandises vers la Libye, laquelle lui a été toutefois refusée au motif que cette livraison porterait gravement atteinte aux intérêts à

protéger au sens de l'article 7, intitulé « protection de la sécurité et des intérêts extérieurs », de l'Außenwirtschaftsgesetz (loi allemande relative aux échanges extérieurs, ci-après l'« AWG »), dont le premier paragraphe dispose:

« Les actes juridiques et les opérations dans le cadre des échanges extérieurs peuvent être soumis à des restrictions pour:

1) assurer la sécurité de la République fédérale d'Allemagne,

2) prévenir une perturbation de la coexistence pacifique des peuples ou

3) éviter que les relations extérieures de la République fédérale d'Allemagne ne soient gravement perturbées. »

4 En vertu de l'article 2 de l'AWG, le gouvernement est habilité à énoncer, par voie de décret, les actes juridiques ou les opérations qui peuvent être interdits ou subordonnés à autorisation. C'est dans ce cadre que le décret du 18 décembre 1986 (Außenwirtschaftsverordnung, BGBl. I, p. 2671, ci-après l'« AWV »), a, dans son annexe AL, spécifié les marchandises soumises à autorisation, annexe pouvant être modifiée ou complétée par voie de décret, en vertu de l'article 27 de l'AWG. Il résulte ainsi du 76e décret du 11 septembre 1991, pertinent dans l'affaire au principal, que les numéros 1204 et 1356 ont été ajoutés, aux termes desquels, sont soumis à autorisation:

« 1204

Fours sous vide ou sous atmosphère de protection, pour des températures de service supérieures à 1073K (800°C), éléments spécialement construits, dispositifs de réglage et de commande correspondants ainsi que les logiciels spécialement conçus pour de tels fours. Éléments ou installations, lorsque le pays de l'acheteur ou de destination est la Libye.

1356

Bobineuses dont les mouvements peuvent être coordonnés ou programmés pour positionner, enrouler ou embobiner, convenant pour la fabrication de structures composites ainsi que les dispositifs de commande pour coordonner ou programmer, les éléments spécialement construits, les accessoires spécialement construits et les logiciels spécialement conçus pour cela, lorsque l'acheteur ou le pays de destination est la Libye. »

5 Selon le commentaire du ministre fédéral de l'Économie, le but de l'introduction de cette exigence d'autorisation est d'éviter que les fours et bobineuses ne soient utilisés à des fins militaires, notamment dans le cadre du programme libyen de développement de missiles.

6 Après le rejet de sa réclamation contre la décision du Bundesamt par le Bundesausfuhramt, la société Werner a introduit un recours devant le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Selon cette juridiction, l'argumentation du Bundesausfuhramt semble reposer davantage sur des motifs liés à la réputation de la République fédérale d'Allemagne que sur des considérations de sécurité publique. Elle relève ainsi que la République fédérale d'Allemagne ne pourrait être empêchée de prendre une mesure autonome d'interdiction d'exportation que si la politique commerciale

commune couvrait également les mesures de nature commerciale qui, bien qu'ayant une influence sur les échanges, visent principalement à atteindre des objectifs ou des buts de politique étrangère. C'est pourquoi la juridiction nationale a sursis à statuer et a soumis la question préjudicielle suivante à la Cour:

« L'article 113 du traité instituant la Communauté européenne s'oppose-t-il à des dispositions nationales applicables aux échanges avec des pays tiers, en vertu desquelles l'exportation d'un four à induction sous vide à destination de la Libye est subordonnée à la délivrance d'une autorisation, laquelle a été refusée dans le cas d'espèce, au motif que cela était nécessaire à la protection de la sécurité publique de l'État membre en raison du risque de perturbation du réseau des relations extérieures? »

7 Il ressort ainsi de l'ordonnance de renvoi que la juridiction nationale tend à voir préciser le champ d'application de l'article 113 du traité et demande plus particulièrement si la politique commerciale commune concerne uniquement les mesures qui poursuivent des objectifs commerciaux ou si elle couvre également les mesures de nature commerciale qui visent à atteindre des objectifs de politique étrangère et de sécurité.

8 Il y a lieu de rappeler d'abord que, en vertu de l'article 113 du traité, la politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale.

9 La mise en œuvre d'une telle politique commerciale commune exige que cette dernière notion ne soit pas interprétée de façon restrictive afin d'éviter la survenance de troubles dans les échanges intracommunautaires en raison des disparités qui subsisteraient, alors, dans certains secteurs des rapports économiques avec les pays tiers (voir avis 1/78 du 4 octobre 1979, Rec. p. 2871, point 45).

10 Ainsi, une mesure ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exportation de certains produits, telle celle décrite dans la question préjudicielle, ne saurait être soustraite du domaine de la politique commerciale commune au motif qu'elle vise à atteindre des objectifs de politique étrangère et de sécurité.

11 En effet, l'objet spécifique de la politique commerciale, laquelle a trait aux échanges avec les pays tiers et est fondée, selon l'article 113, sur la notion de politique commune, exige qu'un État membre ne puisse en restreindre sa portée en déterminant librement, eu égard à ses propres impératifs de politique étrangère ou de sécurité, si une mesure relève de l'article 113.

12 Il convient d'observer ensuite 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 admissibles qu'en vertu d'une habilitation spécifique de la part de la Communauté (arrêts du 15 décembre 1976, Donckerwolke, 41/76, Rec. p. 1921, point 32, et du 18 février 1986, Bulk Oil, 174/84, Rec. p. 559, point 31).

13 C'est ainsi que l'exportation de marchandises de la Communauté à destination de pays tiers est régie par le règlement (CEE) n° 2603/69 du Conseil, du 20 décembre 1969, portant établissement d'un régime commun applicable aux exportations (JO L 324, p. 25, ci-après le « règlement »).

14 Aux termes de l'article 1er du règlement les « exportations de la Communauté économique européenne à destination des pays tiers sont libres, c'est-à-dire non soumises à restrictions quantitatives, à l'exception de celles qui sont appliquées conformément aux dispositions du présent règlement ».

15 L'article 11 du même règlement prévoit une telle exception en disposant que, « Sans préjudice d'autres dispositions communautaires, le présent règlement ne fait pas obstacle à l'adoption ou à l'application, par les États membres, de restrictions quantitatives à l'exportation justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. »

16 Il convient donc d'examiner d'abord si des mesures nationales, telles que celles en cause, entrent dans le champ d'application du règlement, et ensuite si de telles mesures, prises au motif qu'elles sont nécessaires à la protection de la sécurité d'un État membre en raison du risque de perturbation du réseau des relations extérieures, sont admissibles en vertu de l'article 11 de ce règlement.

17 Le gouvernement allemand doute que l'exigence d'une autorisation puisse constituer une restriction quantitative et se demande si le règlement n'interdit pas les seules restrictions quantitatives à l'exportation à l'exclusion des mesures d'effet équivalent.

18 Cet argument ne saurait être retenu.

19 Il est vrai que l'article 34 du traité, s'agissant de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, distingue les restrictions quantitatives des mesures d'effet équivalent.

20 Toutefois, il n'en résulte pas que la notion de restrictions quantitatives, utilisée dans un règlement qui se rapporte aux échanges de la Communauté avec des pays tiers, doive être interprétée comme excluant toute mesure d'effet équivalent au sens de l'article 34 du traité.

21 Comme la Cour l'a souligné dans sa jurisprudence, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition de droit communautaire, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêts du 17 novembre 1983, Merck, 292/82, Rec. p. 3781, point 12, et du 21 février 1984, St. Nikolaus Brennerei, 337/82, Rec. p. 1051, point 10).

22 Or, un règlement, fondé sur l'article 113 du traité et ayant pour objectif la mise en œuvre du principe de la liberté d'exportation sur le plan communautaire, énoncé à son article 1er, ne saurait exclure de son champ d'application des mesures prises par les États membres dont l'effet équivaut à une restriction quantitative dès lors que leur application peut aboutir, comme en l'espèce, à une interdiction d'exportation.

23 Cette constatation est d'ailleurs corroborée par l'article XI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui peut être tenu pour pertinent aux fins d'une interprétation d'un instrument communautaire régissant le commerce international. En effet, cet article, intitulé « Élimination générale des restrictions quantitatives », fait état, à son paragraphe 1, de « prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douanes, taxes, ou autres impositions, que l'application en soit faite au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé ».

24 Il y a donc lieu d'examiner ensuite si de telles mesures, étant prises au motif qu'elles sont nécessaires à la protection de la sécurité d'un État membre en raison du risque de perturbation du réseau des relations extérieures, sont admissibles en vertu de l'article 11 du règlement.

25 Il résulte de l'arrêt du 4 octobre 1991, Richardt et « Les Accessoires Scientifiques » (C-367/89, Rec. p. I-4621, point 22), que la notion de sécurité publique, au sens de l'article 36 du traité, couvre tout à la fois la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure. Donner une interprétation plus restrictive à cette notion lorsqu'elle est utilisée par l'article 11 du règlement reviendrait à autoriser les États membres à restreindre la circulation des marchandises au sein du marché intérieur davantage que celle ayant lieu avec les pays tiers.

26 Il y a lieu d'ajouter que, tout comme M. l'avocat général l'a relevé au point 41 de ses conclusions, il est difficile de faire une distinction claire et nette entre des considérations de politique étrangère et des considérations de politique de sécurité. De surcroît, ainsi qu'il l'observe au point 46, la sécurité d'un État peut de moins en moins être envisagée isolément dans la mesure où elle est étroitement liée à la sécurité de la communauté internationale dans son ensemble et des divers éléments qui la composent.

27 Il s'ensuit que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples peut affecter la sécurité extérieure d'un État membre.

28 Bien qu'il appartienne à la juridiction nationale de décider si l'article 11 du règlement tel qu'interprété par la Cour s'applique aux faits et mesures soumis à son appréciation, il convient toutefois d'observer qu'il est constant que l'exportation d'un produit susceptible d'être utilisé à des fins militaires vers un pays tiers considéré comme une destination très sensible pour l'exportation de biens à double usage peut affecter la sécurité publique d'un État membre au sens indiqué ci-dessus (voir l'arrêt Richardt et « Les Accessoires Scientifiques », précité, point 22).

29 Il convient donc de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi que l'article 113 du traité et, en particulier, l'article 11 du règlement, ne s'opposent pas à des dispositions nationales applicables aux échanges avec des pays tiers, en vertu desquelles l'exportation d'un produit susceptible d'être utilisé à des fins militaires est subordonnée à la délivrance d'une autorisation au motif que cela était nécessaire afin d'éviter le risque d'une perturbation grave des relations extérieures qui est susceptible d'affecter la sécurité publique d'un État membre au sens de l'article 11 du règlement.

Sur les dépens

30 Les frais exposés par le gouvernement allemand, le gouvernement hellénique, le gouvernement espagnol, le gouvernement français, le gouvernement du Royaume-Uni et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, par ordonnance du 4 février 1994, dit pour droit:

L'article 113 du traité CE et, en particulier, l'article 11 du règlement (CEE) n° 2603/69 du Conseil, du 20 décembre 1969, portant établissement d'un régime commun applicable aux exportations, ne s'opposent pas à des dispositions nationales applicables aux échanges avec des pays tiers, en vertu desquelles l'exportation d'un produit susceptible d'être utilisé à des fins militaires est subordonnée à la délivrance d'une autorisation au motif que cela était nécessaire afin d'éviter le risque d'une perturbation grave des relations extérieures qui est susceptible d'affecter la sécurité publique d'un État membre au sens de l'article 11 du règlement.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 octobre 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias