Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

13 octobre 1964

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

Page

Introduction (exposé des faits, conclusions des parties) . . 1243

Appréciation juridique 1244

I — La recevabilité des recours. 1244

1. L'importance de la déclaration des parties défenderesses 1245

2. L'intérêt à agir fait-il défaut, compte tenu de la prochaine mise en vigueur de l'organisation commune du marché laitier? 1245

3. Quelle influence a le défaut de mise en œuvre de la décision du Conseil du 4 avril 1962 sur la recevabilité des recours? 1246

II — Le fond 1247

1. Le critère d'organisation du marché et son application aux données du marché laitier belgo-luxembourgeois 1249

2. Les États membres sont-ils libres de modifier les modalités de mise en œuvre d'une organisation du marché? 1254

3. Autres tentatives de justification des mesures critiquées 1257

III — Résumé et conclusion 1258

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

La Commission a intenté un procès en se fondant sur l'article 169 du traité C.E.E., pour faire constater par la Cour que le royaume de Belgique et le grand-duché de Luxembourg ont contrevenu à une obligation découlant du traité, en l'espèce le statu quo de l'article 12. L'infraction consisterait dans l'introduction d'une nouvelle taxe spéciale, à prélever lors de la délivrance de licences d'importation de certains produits laitiers (poudre de lait, lait concentré et certaines sortes de fromage) en provenance d'autres États membres, alors qu'au moment de l'entrée en vigueur du traité aucune taxe spéciale de ce genre n'était perçue et que l'importation de ces marchandises aurait été libéralisée.

Nous pouvons renoncer dans l'exposé des faits à indiquer en détail les mesures législatives critiquées. Un seul point mérite d'être mentionné, c'est que leur origine est un arrêté royal du 3 novembre 1958 et un arrêté grand-ducal du 17 novembre 1958 qui ont posé le principe de la perception de taxes et en ont fixé le montant maximum. Des arrêtés ministériels d'exécution ont fixé dans chaque cas le taux applicable en l'espèce. Au cours des années suivantes, la réglementation a été mouvante, mais ce qui la caractérise en gros, c'est un parallélisme en Belgique et au Luxembourg, car, dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise et par application de la convention du 23 mai 1935 sur l'introduction d'un régime commun pour l'importation, l'exportation et le transit, les deux États ont poursuivi la même politique pour les produits en question à l'aide d'organisations du marché présentant des caractéristiques analogues.

Suivant les dispositions de l'article 169 du traité, la Commission a fait part de son point de vue sur ces mesures aux gouvernements belge et luxembourgeois, dans des lettres qu'elle leur a adressées le 8 novembre 1961, et elle les a invités à présenter leurs observations. C'est ce qu'ont fait le gouvernement belge le 9 février 1962 et le gouvernement luxembourgeois le 20 février 1962. Une note du

gouvernement belge, adressée à la Commission le 17 octobre 1962, contient d'autres argumentations sur la question litigieuse. Par la suite, il y a eu encore des contacts entre des fonctionnaires de la Commission et des deux gouvernements, en vue de régulariser la situation critiquée, éventuellement, comme la Commission l'a exposé, en vue d'appliquer une clause de sauvegarde du traité.

Cependant, aucune solution n'a été trouvée, si bien que la Commission a été amenée à émettre un avis formel d'après l'article 169, à la date du 3 avril 1963, avis qui a été notifié aux deux gouvernements dans des lettres du 10 avril 1963. Le gouvernement belge a répondu par une lettre du 8 mai 1963, en se déclarant prêt à supprimer les taxes litigieuses dès que l'accord serait fait avec la Commission sur une solution de remplacement adéquate. Par une lettre du 9 mai 1963, le gouvernement luxembourgeois a fait sienne la thèse du gouvernement belge.

Les taxes à l'importation continuant à être perçues sans modification, la Commission a intenté des recours le 15 octobre 1963 devant la Cour de justice. Ses conclusions sont conformes aux constatations de l'avis du 3 avril 1963.

Les deux États membres défendeurs considèrent les recours comme irrecevables et en tout cas comme non fondés, et ils demandent à la Cour de rendre son arrêt en ce sens.

Au cours du procès, le gouvernement luxembourgeois défendeur s'est borné en substance à faire siens les arguments du gouvernement belge.

Au cours de la procédure, l'identité des faits a amené la Cour à joindre les deux affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt (ordonnance du 28 novembre 1963). Nos conclusions ci-dessous sont également valables pour les deux recours, sauf dérogation expresse.

Appréciation juridique

I — *LA RECEVABILITÉ DES RECOURS*

L'examen de la matière en litige doit commencer, conformément aux arguments des défendeurs, par des remarques sur la

recevabilité des recours. Cette recevabilité est mise en doute ou contestée sous plusieurs aspects.

1. Nous voyons tout d'abord dans les mémoires que les États membres défendeurs, dans leurs réponses aux observations de la Commission, se sont déclarés prêts à supprimer les mesures critiquées dès qu'il serait possible d'élaborer avec la Commission des solutions de remplacement pour le régime existant.

Cependant, il est évident qu'à elles seules, ces déclarations ne peuvent exclure le droit de recours. Nous renvoyons sur ce point à l'arrêt de la Cour dans l'affaire 7-61. Cet arrêt a constaté que l'attitude d'un État membre ne peut entraîner des conséquences juridiques sur la recevabilité d'une procédure judiciaire que si cet État membre *commence à mettre fin* à la situation critiquée par la Commission, alors qu'une demande d'application de clauses de sauvegarde du traité est dépourvue d'un tel effet juridique.

En l'espèce, une demande de ce genre n'a même pas été présentée sous une forme concrète et suffisamment motivée. En conséquence, dans le cadre de la procédure de l'article 169, c'est à juste titre que la Commission a jugé que la déclaration mentionnée ci-dessus n'était pas suffisante. Ses recours ne sont donc pas irrecevables de ce chef.

2. Les défenderesses font encore remarquer que, lors du dépôt des recours, les parties au procès étaient certaines qu'on pouvait s'attendre, dans un proche délai, à l'introduction d'une organisation communautaire du marché du lait selon une proposition de la requérante, organisation qui devait correspondre en gros aux régimes nationaux belge et luxembourgeois critiqués. De ce fait, la requérante n'aurait pas eu intérêt à poursuivre le litige. Il s'y ajoutait aussi qu'on pouvait constater en tout cas que le procès ne serait pas achevé avant la mise en œuvre de l'organisation commune du marché du lait.

D'après le texte du traité, on peut tout d'abord objecter à cette exception que seuls sont décisifs les faits intervenus avant

l'expiration du délai fixé par la Commission. Mais, à l'expiration du délai (10 mai 1963), la Communauté était encore très loin d'avoir fixé l'organisation commune du marché des produits laitiers. Elle n'a été adoptée par le Conseil de ministres que le 5 février 1964.

En ce qui concerne d'ailleurs la recevabilité de la mise en œuvre d'une procédure judiciaire, on peut peut-être soutenir qu'elle n'est possible qu'autant qu'il existe encore au moment de l'arrêt un intérêt digne d'être protégé. Nous estimons cependant que même la mise en vigueur de l'organisation commune du marché du lait avant la fin du procès ne diminue pas l'intérêt de la Commission à obtenir la constatation demandée. En effet, d'une part, les défenderesses ne semblent pas envisager la suppression rétroactive des mesures critiquées et, d'autre part, on ne peut pas nier que le procès met en jeu des questions d'une importance fondamentale, à la solution desquelles l'intérêt de la Commission est incontestable tant que, à défaut d'une organisation systématique du marché agraire, des faits analogues peuvent se reproduire. La seconde objection, elle non plus, ne laisse donc pas apparaître les recours comme irrecevables.

3. Enfin, les défenderesses invoquent la résolution du Conseil du 4 avril 1962 (*J.O.* du 20 avril 1962) qui a constaté la nécessité d'établir, pour le 31 juillet 1962 au plus tard, une organisation générale du marché du lait conforme à l'article 43 du traité, avec un régime de prélèvements, et de la mettre en vigueur au plus tard le 1er novembre 1962. De l'avis de la défenderesse, la Commission n'aurait eu aucune raison d'intenter un recours si la résolution du Conseil avait été mise en œuvre, parce que l'organisation commune du marché aurait remplacé la réglementation belgo-luxembourgeoise bien avant que la Commission n'émette l'avis prévu à l'article 169.

En fait, nous devons constater que la résolution du Conseil n'a pas été exécutée en temps voulu et il faut admettre que cela pourrait bien avoir le sens du non-respect d'une obligation fondée sur le traité.

Mais, cependant, il nous semble faux d'en conclure à l'irrecevabilité des recours à l'aide de l'argument de droit international ou de droit civil « tu quoque ».

L'objection des défenderesses a en effet comme point de départ logique cette hypothèse qu'en fait les mesures belgo-luxembourgeoises seraient devenues superflues en raison de la mise en œuvre en temps voulu de la décision du Conseil. Or, tout au moins en ce qui concerne la date du recours, c'est là une pure supposition, et, en tant que telle, elle n'est pas suffisamment solide, compte tenu des termes de la résolution du Conseil qui sont vagues et qui ne donnent pas de détails sur l'organisation du marché.

D'un autre côté, il faut souligner que la prétendue violation du traité par les parties défenderesses est bien antérieure à l'adoption de la résolution du Conseil. Donc, même s'il fallait considérer que la non-exécution de l'obligation du Conseil constitue la cause déterminante de la *continuation* de la violation du traité, la Commission peut avoir intérêt à faire constater la violation du traité qui remonte dans le passé, parce qu'il n'y a pas d'indices laissant présager une suppression rétroactive des taxes, ce que l'article 169 permet d'exiger le cas échéant.

En réalité, l'objection des parties défenderesses concerne en gros non pas la recevabilité mais le bien-fondé des recours. A notre avis, l'ensemble de leur argumentation permet tout au plus de se poser la question de savoir si une violation formelle éventuelle du traité, qui dans le cas d'espèce constituerait un fait purement objectif, ne serait pas *justifiée* par des circonstances quelconques tenant à l'attitude du Conseil et à la nécessité de pallier les conséquences de son retard à agir. Mais cela relève de la discussion au fond.

Ainsi est-il certain qu'on ne peut trouver d'argument valable contre la recevabilité des recours.

II — *LE FOND*

En ce qui concerne le fond du procès, le litige ne concerne pas la question de savoir si la mise en vigueur de la taxe spéciale belgo-

luxembourgeoise a l'effet visé par l'article 12. La Commission l'a prouvé incontestablement en invoquant le critère élaboré par la jurisprudence de la Cour (affaires 2 et 3/62).

En revanche, ce qui est litigieux, c'est de savoir si l'article 12 est applicable en principe, en d'autres termes, si l'effet qu'il qualifie d'illicite peut se produire en matière d'agriculture.

A bien voir les choses, les débats oraux ont en outre réduit encore le thème du litige. En effet, les exposés écrits des défenderesses donnent l'impression qu'en se référant à l'article 38, alinéa 4, elles considèrent que les règles générales du traité ne sont pas applicables à l'agriculture tant qu'une politique agricole commune n'est pas fixée. A notre avis, cette conception ne serait pas défendable, vu l'article 38, alinéa 2, et la pratique de fait des États membres. Cependant, nous n'avons pas besoin de nous étendre davantage sur ce point, car les défenderesses, au cours des débats oraux, ont précisé en tout cas qu'elles n'estimaient pas nécessaire la « synchronisation absolue » de l'application de l'article 38, alinéa 4 (introduction d'une politique agricole commune), et de l'application des dispositions générales du traité.

Leur thèse consiste maintenant à se contenter de dire qu'en cas d'existence d'une organisation agricole du marché les règles générales du traité, y compris la disposition sur le statu quo, devraient céder le pas.

Ainsi, dans l'état actuel de la procédure, n'y a-t-il plus que les problèmes suivants à traiter :

— Qu'est-ce que le traité entend par organisation du marché?

— Existait-il en Belgique et au Luxembourg, lors de l'entrée en vigueur du traité, des organisations du marché pour les produits auxquels s'applique la taxe spéciale?

— En supposant qu'il existe une organisation du marché, les États membres sont-ils libres de modifier ses modalités d'application d'après les nécessités économiques, ou bien le statu quo est-il aussi valable ici?

1. *Le critère d'organisation du marché et son application aux données du marché laitier belgo-luxembourgeois*

Les parties ont visiblement une idée très différente de la notion d'organisation du marché. La Commission considère comme juste la définition suivante :

« L'organisation du marché constitue un ensemble de dispositions sur la vente d'un produit donné dans un État membre, garantissant le plein emploi et le niveau de vie des producteurs en question. Cette condition n'est remplie que si la vente du produit indigène et la stabilité du niveau des prix sont protégées et garanties non seulement contre les effets d'importation, mais aussi contre les conséquences des variations de la production intérieure ou de la demande. »

De leur côté, les défenderesses se fondent en substance sur la définition indiquée par le rapport Spaak sur la préparation du traité C.E.E. Ce rapport considère l'organisation du marché comme le contre-pied de la libre concurrence.

En vérité, il n'est pas facile de définir le critère d'organisation du marché auquel se réfère le traité qui, de son côté, n'en donne pas expressément une définition; en outre, il est certain que ses auteurs envisageaient bien des types différents d'institutions nationales lorsqu'ils ont conçu les dispositions sur les organisations du marché agricole.

Une chose nous semble assurément certaine *a priori* : tout argument qui, à cet égard, ne s'appuie pas sur le traité lui-même ne saurait avoir une valeur décisive dans la discussion. C'est notamment le cas pour les défenderesses, lorsqu'elles invoquent les rapports de l'O.E.C.D. : pour être pertinents, ces rapports devraient prouver qu'il y a là une idée analogue d'organisation du marché. Il en est de même pour la référence au rapport Spaak dans les travaux préparatoires du traité qui. en fait, ne donnent qu'une première idée vague du programme. Enfin, cela vaut pour la référence à d'anciennes affirmations de la Commission sur l'organisation belgo-luxembourgeoise du marché du lait (contenue dans différents rapports généraux, dans une lettre du président de la Commission et dans les motifs d'une décision de la Commission

sur l'introduction d'une taxe de compensation au profit de la république fédérale), car la Cour est obligée de procéder à un examen objectif, c'est-à-dire qu'elle doit se baser directement sur le traité et non pas sur une interprétation que la Commission peut avoir donnée au traité.

En ce qui concerne le dernier point, il nous semble en outre que les déclarations de la Commission au cours du procès ont prouvé que son attitude n'était pas contradictoire. Avant tout, la décision mentionnée, relative à l'introduction d'une taxe compensatoire. ne peut corroborer le grief des défenderesses, car l'application de l'article 46 à l'importation de certains produits (en l'espèce, la poudre de lait entier) n'implique pas nécessairement la reconnaissance de l'existence d'une organisation du marché pour ces produits dans l'État exportateur. Au contraire, ce qui est suffisant aux termes de l'article 46, c'est l'existence dans l'État exportateur d'une organisation du marché pour des produits *du même genre* (ce qui est le cas pour le lait) ou bien d'une *réglementation d'effet équivalent* pour la denrée exportée (ce qu'il faut également admettre pour la réglementation sur la subvention belgo-luxembourgeoise pour le lait en poudre).

Essayer de déduire du traité une définition de la notion d'organisation du marché, c'est se heurter nécessairement aux articles 43 et 45, ce que la Commission a relevé à juste titre. Dans le cas d'une substitution d'une organisation commune aux organisations nationales du marché, l'article 43 ordonne que les États membres opposés à cette mesure et qui disposent eux-mêmes d'une organisation nationale pour la production en cause donnent des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés. Selon l'article 45, jusqu'à la substitution aux organisations nationales de l'une des formes d'organisation commune et pour les produits sur lesquels il existe dans certains États membres des dispositions tendant à assurer aux producteurs nationaux l'écoulement de leur production, le développement des échanges est poursuivi par la conclusion d'accords ou contrats à long terme.

Il faut déduire de ces dispositions que le traité considère que la notion d'organisation du marché comprend une garantie

d'emploi et de niveau de vie pour les producteurs en question, parce qu'une organisation commune du marché doit remplir cette condition si elle doit pouvoir se substituer aux organisations nationales du marché. Il s'y ajoute une garantie de vente au sens de l'article 45, car une réglementation économique de la garantie de l'emploi et du niveau de vie pour les producteurs atteint en général l'objectif visé au moyen de mesures portant sur la garantie de vente des produits à un prix déterminé.

Il ne nous semble pas possible d'opposer des arguments pertinents à ces déductions.

On ne peut notamment déduire de l'article 40 que chacune des mesures énoncées à son alinéa 3 puisse à elle seule caractériser l'existence d'une organisation du marché. L'article 40 traite sur un plan général de l'organisation commune des marchés agricoles qui, comme le dit l'alinéa 2, peut consister non seulement dans la coordination des diverses organisations nationales de marché, mais aussi dans l'établissement de règles communes en matière de concurrence. Or, cette dernière forme ne mérite pas d'être qualifiée d'organisation du marché, car elle néglige manifestement les influences du marché mondial. Avec la Commission, nous estimons qu'on ne peut envisager une organisation du marché protégeant efficacement les producteurs, sans mesures de protection vers l'extérieur. Nous ne pouvons pas non plus admettre qu'une telle notion d'organisation du marché n'envisage que la situation des pays à surproduction. Même les pays dont la production répond tout juste à la demande ou lui est inférieure ne peuvent offrir à leurs producteurs une protection efficace par le seul moyen des mesures de régularisation des prix, car la vente dépend non seulement du prix mais aussi de la qualité d'une marchandise.

Ces critères ne permettent donc qu'une seule conclusion, c'est que, lors de l'entrée en vigueur du traité, il n'existait pas, en Belgique et au Luxembourg, une organisation du marché pour les produits laitiers en cause. Ce qui a été prévu légalement, c'était uniquement des subventions aux producteurs, sans effet de garantie au sens des articles 43 et 45 du traité.

L'examen des faits n'est cependant pas achevé pour autant. En effet, les parties défenderesses font valoir qu'il ne faut pas envisager seulement le régime des subventions ci-dessus mentionnées; au contraire, il faudrait admettre qu'*en principe* le régime belgo-luxembourgeois pour les produits dérivés du lait permet la mise en vigueur de mesures supplémentaires, dont la nature est de restreindre les importations, et elles se réfèrent à la perception de certaines taxes d'importation en 1950 (« ..., car dans ce cas, l'établissement momentané de cette taxe à l'importation variable par nature atteste que l'organisation du marché existant au 1er janvier 1958 comportait le *principe* de pareille taxe, même si celle-ci n'avait à cette date qu'une *existence virtuelle* »). En outre, il ne conviendrait pas de réclamer la preuve d'une organisation spéciale du marché pour la poudre de lait, le lait concentré et les fromages, car ces marchandises, en tant que produits dérivés du lait, auraient relevé automatiquement d'une organisation du marché du lait qui existait incontestablement. S'il est permis de garantir la protection du lait par des mesures directes, il doit aussi être permis d'introduire pour des fins identiques des mesures indirectes visant directement les produits dérivés, dans la mesure où, dans l'ensemble, cela n'entraîne pas un renforcement des garanties accordées aux producteurs.

Mais ces arguments ne nous paraissent pas non plus persuasifs. Tout d'abord, il faut relever le fait qu'en 1950 il n'a été perçu de taxes à l'importation que pour certains produits, et non pas pour tous ceux qui sont actuellement en litige. De ce fait déjà, la référence à la réglementation de l'année 1950 ne devrait donc pas apporter une justification complète des mesures adoptées en 1958.

Mais plus significative encore est la réflexion suivante : si l'on devait se contenter de l' « existence virtuelle » de certaines mesures pour la notion d'organisation du marché, cela affaiblirait dangereusement cette notion. L'organisation du marché comprendrait alors tout ce qui est nécessaire à un moment donné sur le plan de la politique économique. Il ne serait pas possible de procéder à une délimitation sûre, car on ne pourrait dire jusqu'à quel point il serait admis de se référer à d'anciennes réglementations mises en pratique. C'est pourquoi il paraît indispensable de ne s'en

tenir, pour la notion d'organisation du marché telle que le traité l'envisage, qu'à un ensemble de règles et d'ordres du législateur, et cela en se plaçant à la date de l'entrée en vigueur du traité. Il est hors de doute que l'organisation belgo-luxembourgeoise est insuffisante sur ce point, parce qu'il n'a été apporté aucune preuve de l'existence d'une loi et d'un règlement comportant une autorisation générale de prendre à tout moment toutes les mesures nécessaires pour garantir la vente de la production laitière, quelle que soit l'importance que celle-ci atteigne.

Le deuxième argument doit recevoir à cet égard une réponse analogue. Ce faisant, peu importe que la nécessité de compléter sur le plan législatif l'organisation du marché laitier empêche de la considérer comme une organisation du marché au sens du traité : c'est là une argumentation que soulève la Commission, en raison des effets nécessaires de la garantie (article 43). L'élément qui doit aussi être décisif ici, c'est ceci : lorsqu'une organisation du marché pour des produits de base doit être étendue à des produits dérivés, en raison de nécessités économiques, cela ne suffit pas à prouver que, dès le début, ces derniers ont été visés par la réglementation du marché pour les produits de base. En faveur de cette thèse, on peut indiquer notamment l'organisation commune du marché laitier, qui précise exactement les mesures qui sont autorisées, pour quelles productions et pour quels produits dérivés. Soutenir tout autre point de vue, ce serait aboutir à l'abandon de la sécurité juridique, car comment devrait-on indiquer où se trouve la frontière nécessaire pour l'extension d'une organisation du marché à des produits dérivés? A notre avis, il est hors de doute qu'il n'y a pas de critère praticable dans l'ordre de ne pas renforcer en général l'effet de garantie pour les producteurs. Les effets des différentes mesures d'organisation du marché ne sont que très difficilement mesurables et comparables, à supposer même qu'on puisse les calculer. Dans le cas d'espèce, à notre avis, on ne pourrait se contenter, par exemple, de la preuve que les subventions accordées aux producteurs des produits dérivés seraient diminuées dans la mesure correspondant au montant des taxes de compensation, car, pour la garantie du niveau de vie et de l'emploi, l'élément qui joue n'est pas seulement le prix des produits fabriqués mais

aussi le volume de la production qui, dans notre cas, a donné lieu à l'introduction des mesures critiquées du fait même de son augmentation.

Ainsi en restons-nous à cette constatation que la Belgique et le Luxembourg, lors de l'entrée en vigueur du traité, n'avaient pas d'organisation du marché pour les produits en cause. Comme les parties défenderesses admettent elles-mêmes qu'il n'est pas possible de mettre en vigueur de nouvelles organisations du marché, les dispositions du Traité sur l'organisation du marché agricole n'apportent pas de justification des taxes spéciales critiquées.

2. En toute hypothèse cependant, nous chercherons encore quel jugement porter s'il fallait considérer que la réglementation belgo-luxembourgeoise des produits dérivés du lait constitue en fait une organisation du marché. Le problème se pose alors de savoir si les deux États membres seraient libres de modifier à volonté les modalités de mise en œuvre de cette organisation pour maintenir son efficacité et pour parer au danger de voir des événements naturels (variations de la production) la priver d'effets.

Avec la Commission, nous partageons des doutes sérieux sur le caractère licite d'une telle façon de faire, bien que le traité ne prescrive pas expressément de s'en tenir de façon absolue et stricte aux détails d'application d'une organisation du marché existant lors de l'entrée en vigueur du traité.

En principe, il faut appliquer à cet égard les règles que la Cour a énoncées dans son arrêt sur le pain d'épices au sujet des rapports entre les dispositions générales du traité et les dispositions particulières sur l'agriculture : leur caractère exceptionnel fait que ces dernières doivent toujours être interprétées strictement. Donc, partout où le traité permet de déroger à la réglementation générale en faveur de l'agriculture, les répercussions doivent en être limitées dans la mesure absolument indispensable. Ainsi, un régime extensif des dispositions sur les organisations du marché agricole n'est sûrement pas conciliable avec le traité.

Mais, sans nous en tenir à cette attitude de principe, nous allons rechercher quels arguments supplémentaires les dispositions

spéciales du traité permettent de déduire pour la solution de notre problème. Le texte de l'article 38, alinéa 2, apporte un premier appui à la conception de la Commission. S'il y est dit que les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles sauf dispositions contraires des articles 39 à 46, il est parfaitement loisible de soutenir que le début de l'alinéa 2 de l'article 38 (« sauf dispositions contraires... ») n'affecte pas les règles sur le statu quo (art. 12). « Établir » est un concept dynamique qui signifie une attitude active, une action. Le statu quo, de son côté, d'après son sens même, ne signifie qu'une attitude passive, une abstention qui, en tant que telle, ne peut jamais conduire à l'établissement du marché commun. Il ne nous semble pas évident que le statu quo, comme le prétendent les défenderesses, en tant que mesure préparatoire de l'établissement du marché commun, ne puisse être séparé des règles sur la suppression des obstacles au commerce. En tout cas, nous ne voyons pas un obstacle logique ou pratique.

A cet argument qui, pris en lui-même, n'a sûrement pas une valeur excessive s'en ajoutent d'autres encore. Les dispositions exceptionnelles sur l'agriculture contiennent en effet tant d'allusions au statu quo qu'il paraît possible de parler d'un statu quo immanent à ces réglementations spéciales. Nous pensons à la disposition de l'article 44 sur la réglementation des prix minima, dont l'alinéa 2 dit que « les prix minima ne doivent pas avoir pour effet une réduction des échanges existant entre les États membres à l'entrée en vigueur du présent traité, ni faire obstacle à une extension progressive de ces échanges ». Nous pensons à l'article 45 qui prescrit, précisément pour les États membres qui ont des organisations de marché, la conclusion de contrats à long terme et précise à ce sujet que « en ce qui concerne les quantités, ces accords ou contrats prennent pour base le volume moyen des échanges entre les États membres pour les produits en cause pendant les trois années précédant l'entrée en vigueur du présent traité et prévoient un accroissement de ce volume dans la limite des besoins existants, en tenant compte des courants commerciaux traditionnels ». De même, il faut mentionner ici la décision des représentants des gouvernements des États membres, réunis en conseil, sur l'accélé-

ration du rythme de réalisation des objets du traité (12 mai 1960, *J.O.* 1960, pages 1217 et suivantes), car elle prévoit que, pour les produits pour lesquels un contrat ou accord à long terme n'aurait pas été déjà conclu, les États membres devront accorder des possibilités totales d'importation égales à la moyenne des importations réalisées pendant les trois années avant l'entrée en vigueur du traité, majorée de 10 % chaque année au titre des années 1959, 1960 et jusqu'à la fin de la première étape.

Mais, avant tout, il ne faut pas oublier que la liberté que revendiquent les parties défenderesses de modifier leur organisation du marché et qui, soit dit en passant, a entraîné pour certains produits un recul sensible des importations, rendrait extraordinairement difficile la réalisation d'un objectif important du traité pour l'agriculture, si même elle ne devait pas le déjouer, en l'espèce, la mise en œuvre d'organisations *communes* des marchés agricoles. On sait que celles-ci doivent offrir des garanties équivalentes pour le niveau de vie et l'emploi des producteurs en question et doivent donc s'orienter sur ce qui existe en fait dans les organisations nationales du marché. C'est incompatible avec le pouvoir des États membres de modifier préalablement leurs organisations nationales du marché, même à la condition de ne pas aggraver leurs effets, car une telle limitation serait difficile à contrôler ou à faire respecter, nous semble-t-il. Nous estimons donc que le statu quo doit s'appliquer aussi à l'égard des organisations du marché agricole, tout au moins dans la mesure où une modification de leurs modalités d'application, comme les défenderesses la baptisent, consiste dans l'introduction de restrictions à l'importation entièrement nouvelles qui entraînent précisément une modification de l'essence de l'organisation du marché.

Nous n'arrivons pas à voir comment une telle limitation de la liberté d'action de l'État pourrait entraîner la décadence des organisations nationales de marché. Tout au moins dans le cas présent, il nous semble qu'il manque une preuve sous l'angle des faits; il semble d'ailleurs aussi que, pour une partie des produits, la nécessité d'une extension de l'organisation du marché, compte tenu de la surproduction existante, ne puisse être prouvée. De même,

la remarque des requérantes relative à la réglementation sur les contrats à long terme n'est pas concluante, car il est difficile de penser qu'un statu quo dans la structure des organisations du marché puisse créer des difficultés sérieuses pour l'exécution de ces contrats.

En conséquence, même en reconnaissant pour les deux États membres l'existence d'organisations nationales du marché, on ne pourrait justifier non plus les mesures critiquées.

Ce résultat vaut tout autant pour la Belgique que pour le Luxembourg et cela indépendamment du point de savoir si, au Luxembourg, il existait des restrictions quantitatives à l'importation au moment de l'entrée en vigueur du traité ou si le protocole spécial pour le Luxembourg aurait rendu légale leur introduction (ce qui d'ailleurs n'est pas exact pour tous les produits). Ce qui est décisif, c'est que, lors de l'entrée en vigueur du traité, il n'était pas perçu de taxe à l'importation du genre de celles qui sont en cause ici.

Le changement de mesures pour limiter l'importation n'est sûrement pas compatible avec le statu quo si leurs effets, comme en l'espèce, ne sont pas analogues.

3. Il reste finalement encore à examiner la question de savoir si d'autres motifs, par exemple les principes juridiques généraux, ne permettent pas de justifier les taxes critiquées.

Deux sortes de réflexions sont possibles.

D'une part, on pourrait dire que la réglementation belgo-luxembourgeoise ne fait qu'anticiper les mesures qui, de toute façon, doivent être prises dans le cadre de l'organisation commune du marché du lait. Cependant, cette justification n'est pas valable. En effet, il n'y a pas identité d'effets entre la réglementation nationale et l'organisation commune du marché, ce que la Commission a prouvé. Mais en outre, d'après l'esprit du traité, on ne peut justifier en principe l'introduction unilatérale de mesures par un État membre en invoquant sa concordance avec une réglementation commune prise sensiblement plus tard car, pour assurer le

respect des dispositions du traité, il faut non seulement s'en tenir aux effets matériels d'une mesure, mais il faut aussi observer les règles de compétence.

D'un autre côté, il nous faut revenir encore une fois sur une question qui a déjà été abordée à l'occasion de l'examen de la recevabilité et nous demander si les États membres de la Communauté peuvent prendre unilatéralement les mesures nécessaires lorsqu'il est évident que la Communauté est en retard dans l'exécution de ses tâches (en l'espèce, l'exécution des résolutions du Conseil de 1962). Ici aussi, cette considération ne nous paraît pas défendable. Peut-être en droit des gens est-il permis comme ultima ratio de se faire justice soi-même lorsqu'il n'existe pas d'autre procédure pour protéger les intérêts légitimes. Dans les Communautés européennes en tout cas, il existe d'autres voies communautaires pour résoudre les difficultés qui se présentent, par exemple dans le droit de l'agriculture, l'application d'une réglementation des prix minima, d'après l'article 44, ou finalement l'application des clauses générales de sauvegarde du traité. Elles garantissent à la Communauté le moyen de conserver le contrôle sur les actes internes et elles donnent la certitude que les mesures prises ne dépasseront pas la mesure strictement indispensable. Comme il ne nous semble pas prouvé que le recours aux possibilités du droit communautaire n'aurait pas rendu possible une solution satisfaisante de la question belgo-luxembourgeoise, la négligence du Conseil ne nous semble pas, à notre avis, constituer une justification de l'attitude des deux États membres.

III — *CONCLUSION*

En conclusion, le grief de la Commission nous apparaît donc bien fondé. En introduisant une taxe spéciale qui n'existait pas lors de l'entrée en vigueur du traité, et qui est perçue lors de la délivrance de licences d'importation pour certains produits laitiers, le royaume de Belgique et le grand-duché de Luxembourg ont violé les dispositions du traité et notamment son article 12.

Le recours est bien fondé et les parties défenderesses doivent supporter les dépens.