CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 26 FÉVRIER 1981 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Selon «l'Invoerbesluit Landen» (arrêté royal sur l'importation — pays) de 1963, promulgué en vertu de «l'In- en uitvoerwet» (loi sur l'importation et l'exportation) et dont la durée de validité a été prorogée par la loi du 16 février 1978, il est interdit, aux Pays-Bas, d'importer des marchandises de la Tchécoslovaquie sans l'autorisation du ministre de l'économie. En ce qui concerne en particulier les mouchoirs, jusqu'en 1978, des certificats d'importation ont été octroyés jusqu'à ce que le ministre — après avoir pris des contacts avec les ministres compétents dans les autres pays du Benelux — ait adopté une décision négative en raison du volume atteint par ces importations.

Pour l'année 1979, la décision du Conseil 79/252 (JO n° L 60, du 12 mars 1979, page 1) adoptée le 21 décembre 1978 et entrée en vigueur à partir du 1er janvier 1979, prévoyait, en ce qui concerne les mouchoirs, que les États du Benelux ouvrent un contingent de 3 393 000 pièces (voir annexe IX à cette décision) pour des importations en provenance de la Tchécoslovaquie. Conformément à une décision ministérielle, la part revenant aux Pays-Bas a été répartie en fonction des importations de mouchoirs en provenance de la Tchécoslovaquie, effectuées en 1977.

La demanderesse dans l'affaire au principal est la représentante de l'entreprise Centrotex de Prague, qui, de son côté, voulait livrer des mouchoirs aux entreprises néerlandaises Peijnenborg's Handelsmij BV et Grotex-Textiles BV. Pour ces exportations, elle reçoit de l'entreprise de Prague une provision qui bien entendu n'est pas versée si la livraison n'est pas effectuée en raison du refus de l'autorisation d'importer.

Or, en vertu de la réglementation exposée, une autorisation d'importer des mouchoirs en coton de la Tchécoslovaquie n'a pas été accordée en février 1979 aux deux entreprises néerlandaises mentionnées. Les choses en étaient restées là, même après la présentation de réclamations, en ce qui concerne l'entreprise Grotex, qui manifestement n'avait pas effectué en 1977 des importations de ce genre, tandis qu'ultérieurement l'entreprise Peijnenborg a été autorisée à importer.

Cette situation a incité l'entreprise Toneman à engager une procédure judiciaire dont l'objet est l'annulation des décisions de refus ainsi que l'octroi de dommages-intérêts. Elle a invoqué le fait que, depuis de nombreuses années, l'importation de mouchoirs en provenance de la Tchécoslovaquie était libre de facto, puisque des autorisations d'importer ont été accordées sans plus. Elle a fait valoir notamment que la publication de la décision relative à l'ouverture de contingents devait être considérée comme tardive — parce qu'elle n'a été effectuée que le 19 mars 1979. Correctement, les intéressés auraient dû être informés à temps des restrictions d'importation, afin de pouvoir en tenir compte au moment de conclure leurs transactions. A tout le moins, une réglementation provisoire aurait dû être prévue pour les contrats déjà conclus.

Pour la juridiction appelée à statuer, qui considère que le recours est irrecevable, dans la mesure où il s'agit de la décision adressée à l'entreprise Peijnenborg, la question qui se pose est de savoir si en pareil cas il n'existe pas une obligation de droit communautaire de notifier les marchandises pour lesquelles une autorisation d'importer est nécessaire ainsi que de faire connaître les modalités

1 — Traduit de l'allemand.

auxquelles est subordonné l'octroi de l'autorisation d'importer, eu égard à l'article 4 du règlement du Conseil n° 1023/70 du 25 mai 1970 «portant établissement d'une procédure commune de gestion des contingents quantitatifs» (JO n° L 124 du 8 juin 1970, qui déclare:

«Au plus tard trois semaines après chaque répartition d'un contingent, les États membres font connaître, par une publication officielle, les produits pour lesquels et les modalités selon lesquelles les importations ou exportations sont autorisées . . .»

La juridiction a donc sursis à statuer et, en application de l'article 177 du traité CEE, elle vous a demandé de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«I. Le règlement (CEE) n° 1023/70 du Conseil doit-il être interprété en ce sens que l'obligation de publication contenue à l'article 4 du règlement est applicable aux contingents d'importation à ouvrir par les États membres en application de l'article 3 de la décision du Conseil du 21 décembre 1978 (79/252/CEE)?

II. Si la question I appelle une réponse affirmative, est-il alors exact qu'une juste interprétation de l'article 4 du règlement n° 1023/70 implique — déjà en soi ou en liaison avec la date à laquelle la publication visée à l'article 3 de ce règlement est intervenue — qu'une réglementation adoptée par un État membre pour l'octroi de certificats d'importation au titre d'un contingent d'importation ouvert en application de l'article 3 de la décision du Conseil du 21 décembre 1978 est privée d'effet obligatoire si l'État concerné n'a pas respecté l'obligation de publication contenue à l'article 4 du règlement n° 1023/70?

Ces questions appellent de notre part les observations suivantes:

1. Avant de les étudier, nous estimons opportun de faire quelques remarques générales relatives à la législation communautaire en matière de commerce extérieur, telle qu'elle est appliquée à l'égard des pays à commerce d'État.

L'élément important est que dans ce domaine il n'existe pas encore de régime complètement uniforme, parce que le stade de libération du commerce dans les relations avec les pays à commerce d'État est très différent dans les États membres.

Les importations dans la Communauté sont partiellement libérées. A cet égard, le texte déterminant est le règlement n° 925/79 «relatif au régime applicable aux importations de pays à commerce d'État» (JO n° L 131 du 29 mai 1979, page 1) où les marchandises en question sont citées dans une liste.

En ce qui concerne en particulier les textiles, la Communauté a conclu des accords bilatéraux avec quelques pays à commerce d'État — mais non pas avec la Tchécoslovaquie. A ce sujet, le texte déterminant est le règlement n° 3059/78 (JO n° L 365 du 27 décembre 1978, page 1).

Pour le reste, on en est resté à des systèmes nationaux différents, notamment au maintien des contingents nationaux — parce que des contingents communautaires ne sont constitués que peu à peu. A cet égard, le premier texte qui revêtait de l'importance est la décision du Conseil du 27 mars 1975 (75/210/CEE) «relative aux régimes autonomes d'importation à l'égard des pays à commerce d'État» (JO n° L 99 du 21 avril 1975, pages 7 et suiv.). Cette décision a établi une procédure communautaire pour le régime autonome d'importation, c'est-à-dire pour les marchandises auxquelles des restrictions quantitatives sont appliquées dans les États membres ou dont l'importation n'est libre que dans certains États membres, et elle a réglementé les conditions applicables à

une modification du régime d'importation. Son article 2 prévoit, qu'en ce qui concerne les produits soumis à des restrictions quantitatives à l'égard des pays à commerce d'État, mais qui ne sont pas couverts par les contingents ouverts en vertu de l'article 1, les États membres peuvent ouvrir annuellement, à l'égard de chacun de ces pays, des possibilités d'importation jusqu'à concurrence de la valeur ou du volume des importations les plus élevées réalisées pour le même produit en provenance du pays tiers concerné au cours d'une des trois dernières années. Son article 8 précise que le Conseil arrête les aménagements qu'il apparaîtrait nécessaire d'apporter, pour l'année suivante, aux contingents visés à l'article 1. En outre, cette décision énumère également les contingents d'importation valables pour l'année 1975 en ce qui concerne les pays cités à l'annexe I.

Cette décision a été modifiée plusieurs fois — en tout cas partiellement — et en dernier lieu — dans la mesure où cela nous intéresse ici — par la décision déjà mentionnée 79/252. Bien que les décisions antérieures n'aient pas fixé de contingents pour les marchandises en cause dans l'affaire au principal et pour les pays du Benelux, cette dernière décision a prévu un contingent dans son annexe IX — déjà mentionnée. Elle l'a fait eu égard à l'article 2 mentionné précédemment de la décision 75/210 et en considération du fait que dans les années antérieures, les importations n'étaient pas libres, mais étaient soumises à une obligation d'octroi d'un certificat, ce qui a été considéré comme «une restriction quantitative».

2. Si nous en venons ensuite à la première question, celle de savoir si l'obligation de publication contenue à l'article 4 du règlement n° 1023/70 est applicable aux contingents d'importation que les États membres ont ouverts en application de l'article 3 de la décision n° 79/252, la réponse ne peut être que négative, — comme la Commission et le gouvernement néerlandais l'ont montré unanimement.

En effet, l'élément important est que le droit communautaire fait une distinction fondamentale entre les contingents que la Communauté fixe uniformément par dérogation aux règlements n° 925/79 et 926/79, et les contingents d'importation que les États membres ouvrent dans le cadre de leur régime d'importation — en partie très différent —, même s'ils le font en vertu d'une autorisation accordée par la Communauté, telle qu'elle est contenue dans l'article 3 de la décision 79/252. En conséquence, des *règlements* sont promulgués pour les contingents communautaires et des *décisions* adressées aux États membres sont adoptées pour les contingents nationaux. Il est bien évident que le règlement invoqué par la juridiction appelée à statuer ne s'applique qu'à la gestion de contingents *communautaires.* Ainsi, dans ses considérants, il est question d'une «répartition des contingents communautaires» et son article 1 ne laisse aucun doute quant au fait que le règlement ne concerne que les contingents que la Communauté a fixés de façon autonome ou conventionnelle.

Si ce fait déjà plaide contre l'application du règlement aux contingents nationaux à l'importation, qui ont pu être ouverts conformément à la décision 79/252, les considérations suivantes viennent encore s'y ajouter.

Ainsi, la Commission a montré, qu'en l'espèce également il est nécessaire de remonter à la décision 75/210 que nous avons déjà mentionnée au début. Cette décision n'a été modifiée par des décisions ultérieures que dans la mesure où il

s'agit de la fixation annuelle des contingents d'importation, donc de son article 1, paragraphe 1. En revanche, l'article 1, alinéa 2 qui déclare: «Cette disposition n'affecte pas les modalités régissant dans les États membres l'ouverture et la gestion des contingents» est demeuré inchangé et par conséquent valable également pour les années ultérieures. La Commission en a conclu à bon droit que, même en supposant que le règlement n° 1023/70 englobe aussi en principe les contingents nationaux d'importation, il faudrait admettre en tout cas que son application serait exclue dans le domaine de l'ouverture et de la gestion des contingents nationaux, donc dans la mesure où il s'agit de la répartition des contingents, des modalités des autorisations d'importer et par conséquent des questions connexes de la publication.

De son côté, le gouvernement néerlandais a fait remarquer que la décision 72/455 (JO n° L 299 du 31 décembre 1972, pages 46 et suiv.) a été adoptée en application du règlement cité. Son article 1 prévoyait que les États membres pouvaient procéder à une modification autonome de leur régime d'importation à l'égard des pays tiers et on peut déduire de ses considérants qu'il y a lieu de distinguer nettement entre régimes d'importation nationaux et régimes d'importation communs — autonomes ou conventionnels. De plus, le gouvernement néerlandais a fait observer, qu'en supposant que le règlement n° 1023/70 englobe également les contingents nationaux, précisément parce que la décision 75/210 a été maintenue en substance et s'appliquait donc aussi aux contingents nationaux ultérieurs et à leurs modifications, il y aurait lieu d'appliquer simultanément deux procédures différentes pour la modification du régime d'importation (article 2 du règlement; articles 4 et 5 de la décision) et deux sortes de dispositions relatives à la publication (article 3 du règlement; article 5 de la décision). Mais, en réalité, tel ne peut pas raisonnablement avoir été le but recherché. Enfin, un autre élément intéressant est que les dispositions relatives aux contingents communautaires comme, par exemple, l'article 2 du règlement n° 3020/77 (JO n° L 357 du 31 décembre 1977, page 51) se réfèrent expressément au règlement n° 1023/70, tandis que cela n'est pas le cas dans les décisions relatives aux contingents nationaux.

3. En considération du résultat manifeste auquel aboutit l'examen de la première question, il n'est pas nécessaire d'étudier la seconde qui n'a été posée que pour le cas où il serait répondu affirmativement à la première.

4. Nous vous proposons donc de répondre de la manière suivante à la demande de décision préjudicielle du College van Beroep voor het Bedrijfsleven:

L'obligation de publication contenue à l'article 4 du règlement n° 1023/70 n'est pas applicable aux contingents d'importation à ouvrir par les États membres en application de l'article 3 de la décision 79/252/CEE.