

Dans l'affaire 62-70

WERNER A. BOCK, ayant son siège à Hambourg, représentée par M. Werner A. Bock, son associé personnellement responsable,

mandataires ad litem: M<sup>es</sup> Modest, Heeman, Gündisch, Brändel, Rauschnig, Landry et M<sup>e</sup> Röll, du barreau de Hambourg,

ayant élu domicile auprès de M<sup>e</sup> Félicien Jansen, huissier, 21, rue Aldringen, Luxembourg,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Claus-Dieter Ehlermann, en qualité d'agent, ayant élu domicile auprès de M. Émile Reuter, conseiller juridique de la Commission, 4, boulevard Royal, à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation partielle de la décision de la Commission n° 70/446/CEE, du 15 septembre 1970, autorisant la république fédérale d'Allemagne à exclure du traitement communautaire les préparations et conserves de champignons de la position ex 20.02 du tarif douanier commun, originaires de la république populaire de Chine et mises en libre pratique au Benelux (JO n° L 213, du 26 septembre 1970, p. 25 et s.),

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, J. Mertens de Wilmars et H. Kut-scher (rapporteur), présidents de chambre, A. M. Donner, R. Monaco, juges,

avocat général: M. A. Dutheillet de Lamothe

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

## Points de fait et de droit

## I — Faits et procédure

1) Attendu que la requérante importe des produits alimentaires, en particulier des conserves ;

qu'au début de septembre 1970, une entreprise néerlandaise lui a offert en vente un lot d'environ 65,5 tonnes de conserves de champignons originaires de la république populaire de Chine pour une valeur de 150 000 DM ; que la requérante a présenté, le 4 septembre 1970, à l'Office fédéral pour l'alimentation et la sylviculture (ci-après l'« Office fédéral ») une demande de licence d'importation en indiquant que la marchandise se trouvait déjà en libre pratique aux Pays-Bas ;

qu'elle a réitéré sa demande le 9 septembre 1970 en soulignant que l'offre faite par son vendeur n'était plus valable que pendant quelques jours ; que par lettre du 8 septembre, l'Office fédéral a fait savoir à la requérante que sa demande était à l'examen ;

que, par télex du 11 septembre 1970, la requérante a de nouveau demandé à l'Office fédéral de statuer immédiatement sur sa demande ; que par télex daté du même jour, l'Office fédéral lui a répondu notamment ce qui suit : « Il est envisagé de rejeter votre demande d'importation du 4 septembre 1970 aussitôt que la Commission aura donné son autorisation conformément à l'article 115 du traité CEE » ;

2) Attendu que, le même jour, le Gouvernement fédéral a informé la défenderesse par télex qu'il avait reçu une demande de licence d'importation de conserves de champignons, originaires de la république populaire de Chine et se trouvant en libre pratique aux Pays-Bas, pour une valeur de 125 000 DM ; qu'il a demandé à celle-ci :

« à être autorisé, par une procédure d'urgence, à exclure du traitement communautaire l'importation de conserves de la position 20.02, originaires de la république populaire de Chine et mises en libre pratique dans tous les États membres (étant donné qu'il y a lieu de s'attendre que le demandeur en question procède à des importations par d'autres voies détournées), y compris l'importation envisagée au moyen de la demande actuellement déposée » ; que, par la décision attaquée du 15 septembre 1970, la défenderesse, se fondant sur l'article 115, alinéa 1, du traité CEE, a fait droit à la demande du Gouvernement fédéral ; que l'article premier de cette décision est libellé comme suit :

« La république fédérale d'Allemagne est autorisée à exclure du traitement communautaire les produits suivants :

N° du tarif douanier commun	Produits
ex 20.02	légumes et plantes potagères, préparés ou conservés sans vinaigre ou acide acétique — champignons

originaires de la république populaire de Chine et mis en libre pratique dans les pays du Benelux. La présente autorisation vise également les importations de ces produits pour lesquels les demandes de licence sont actuellement et régulièrement en instance auprès de l'administration allemande ».

3) Attendu que par lettre du 21 septembre 1970, l'Office fédéral a rejeté la demande de la requérante en invoquant la décision précitée de la Commission ; que sur l'action intentée contre cette

décision par la requérante devant le tribunal administratif de Francfort, cette juridiction a statué comme suit, par jugement du 8 décembre 1970 :

« C'est en violation de la loi qu'a été rejetée la demande introduite par la requérante, le 4 septembre 1970, en vue d'obtenir une licence d'importation » ;

que le jugement se fonde sur les dispositions du droit allemand ; qu'il affirme qu'un « besoin légitime de protéger l'économie », qui aurait seul pu justifier le rejet de la demande, était inexistant en l'espèce, étant donné que les quantités que la demanderesse se proposait d'importer étaient relativement faibles ; que l'Office fédéral a interjeté appel de ce jugement devant la Cour administrative du Land de Hesse, laquelle n'a pas encore statué ;

4) Attendu que la requête a été déposée devant la Cour le 12 novembre 1970 ; que, dans son mémoire du 14 décembre 1970, la défenderesse avait demandé qu'il soit statué à titre préjudiciel sur la recevabilité du recours, conformément à l'article 91 du règlement de procédure, et que celui-ci soit déclaré irrecevable ; qu'après que la requérante eut demandé dans son mémoire du 18 janvier 1971, à titre principal, de rejeter cette exception d'irrecevabilité et d'engager l'instance sur le fond, la Cour a décidé le 3 février 1971 de joindre cette demande au fond ; que la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable ; que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 13 juillet 1971 ; que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 12 octobre 1971 ;

## II — Conclusions des parties

Attendu que la requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour ;

1) Annuler l'article 1<sup>er</sup> de la décision de

la Commission du 15 septembre 1970 pour autant que ladite décision vise également les importations des produits pour lesquels des demandes de licence étaient régulièrement en instance auprès de l'administration allemande lors de son entrée en vigueur ;

2) Condamner la défenderesse aux dépens ;

que la défenderesse conclut à ce qu'il plaise à la Cour ;

— déclarer la requête irrecevable, subsidiairement, la rejeter comme non fondée ;

— condamner la requérante aux dépens.

## III — Moyens des parties

### 1. Sur la recevabilité

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

A — Sur la question de savoir si la requérante est touchée par la décision attaquée

La défenderesse soutient que la requérante n'est pas touchée par la décision attaquée, étant donné que cette décision n'a pas habilité le Bundesamt à refuser la licence d'importation demandée par la requérante.

Selon elle, l'expression « régulièrement », figurant dans la deuxième phrase de l'article premier de la décision ne se rapporte ni à la forme dans lesquels les demandes de licence d'importation doivent être introduites ni aux délais prescrits à cet effet. Il ressort plutôt des mots « importation . . . pour lesquelles des demandes . . . sont . . . régulièrement en instance » que le législateur communautaire a voulu se référer par là non pas aux règles d'introduction des demandes, mais à celles qui s'appliquent aux demandes déjà en instance.

Considérée isolément, la première phrase de l'article premier de la décision autorise à empêcher toutes les importations qui n'ont pas encore été réalisées au moment de la prise d'effet de la décision, donc aussi à interdire les exportations

pour lesquelles des demandes de licence étaient déjà depuis un certain temps en instance.

La défenderesse allègue qu'elle n'a toutefois pas cherché à légitimer des retards illicites dans la délivrance de licences d'importation. Selon elle, la deuxième phrase de l'article 1 de la décision a donc non pas étendu, mais restreint le champ d'application de la première phrase de ce même article. Les conserves de champignons relèvent des dispositions du règlement (CEE) n° 865/68 du Conseil du 18 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO 1968, n° L 153/8), dont l'article 10, paragraphe 1, interdit l'application de restrictions quantitatives ou de mesures d'effet équivalent dans le commerce intérieur de la Communauté. L'article 2, paragraphe 3, lettre q, de la directive de la Commission du 22 décembre 1969, fondée sur l'article 33, paragraphe 7, du traité CEE (JO 1970, n° L 13/29) invite les États membres à éliminer les mesures « qui fixent, pour les produits importés, des délais insuffisants ou *excessifs* par rapport au déroulement normal des diverses opérations auxquelles s'appliquent ces délais ». Certes, poursuit la défenderesse, il n'est pas possible d'indiquer d'une manière générale dans quel laps de temps une licence d'importation demandée doit être accordée pour qu'il n'y ait pas infraction à l'interdiction des « mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives ». En l'espèce, poursuit-elle, il s'est toutefois écoulé une semaine de travail entière, entre le dépôt de la demande de la requérante (7 septembre) et la demande faite par le Gouvernement fédéral à la défenderesse (11 septembre à 18 h 30). Pour la défenderesse, ce laps de temps dépasse de toute évidence la durée des opérations nécessaires à la délivrance de l'autorisation, d'autant que la requérante a plusieurs fois attiré l'attention de l'Office fédéral sur le caractère urgent de sa demande. Cela étant, conclut la défenderesse, la demande de licence présentée

par la requérante n'était déjà plus « régulementairement » en instance le 11 septembre 1970 et elle n'est donc pas touchée par l'article 1, deuxième phrase, de la décision.

La requérante souligne tout d'abord que l'Office fédéral n'a pas repris cette interprétation à son compte jusqu'à présent, mais qu'il a plutôt exprimé dans ses moyens d'appel l'opinion que la décision attaquée a pris effet rétroactivement et lui a conféré le pouvoir de rejeter la demande dont s'agit. Par conséquent, poursuit la requérante, dans le présent procès, il faut partir de l'idée qu'il découle d'une interprétation objective de la décision considérée que celle-ci était applicable à sa demande. Il s'ensuit, selon elle, que l'article 1, première phrase, de cette décision vise seulement les cas dans lesquels la licence a été demandée *après* son entrée en vigueur, tandis que la seconde phrase du même article étend le domaine d'application de l'autorisation aux demandes qui, encore qu'elles n'aient pas fait l'objet d'une décision, ont néanmoins été introduites *avant* l'entrée en vigueur de la décision. Selon la requérante, cela ressort des considérations suivantes.

Si la deuxième phrase de l'article premier de la décision commence par les mots « la présente autorisation vise également... », cela veut dire que l'autorisation vise non seulement les éléments de fait indiqués dans la première phrase, mais encore d'autres éléments de fait. Cet élargissement du domaine d'application de l'autorisation était d'ailleurs nécessaire si la défenderesse voulait qu'elle s'applique également aux demandes qui avaient été introduites dès avant la date de prise d'effet de la décision. En effet, il n'est nullement évident que les décisions du genre de celle dont s'agit en l'espèce s'étendent à toutes les importations postérieures à leur prise d'effet. Si l'article 1, première phrase, visait également les importations en vue desquelles des licences d'importation valables avaient déjà été délivrées, la défenderesse aurait violé des principes fondamentaux

de l'état de droit ; dans cette hypothèse, cette disposition prévoirait une « rétroactivité parfaite », laquelle est considérée par principe comme illégale par la Cour constitutionnelle. Il n'est pas possible de supposer que la défenderesse ait eu l'intention d'établir une telle rétroactivité. Il serait incompréhensible, en outre, que l'article 1, deuxième phrase, ait seulement entendu exclure de la rétroactivité les cas dans lesquels une demande de licence était encore en instance, mais non pas les cas dans lesquels l'importateur avait déjà obtenu une licence d'importation. Il convient donc de partir de l'idée qu'en tout état de cause, l'article premier, 1<sup>re</sup> phrase, de la décision ne devait pas s'appliquer aux cas dans lesquels une licence avait déjà été délivrée. Selon la requérante, ce serait à tort, par conséquent, que la défenderesse soutient qu'à défaut de la seconde phrase de l'article 1, la décision aurait porté sur toutes les importations réalisées après sa prise d'effet.

Pour la requérante, cela ne veut cependant pas dire que l'article 1, première phrase, s'étend également aux cas dans lesquels l'importateur n'avait pas encore obtenu la licence, mais où il l'avait déjà demandée. Une réglementation qui s'applique à des faits non encore écoulés, mais en évolution, soulève elle aussi — en tant que prévoyant une rétroactivité dite « imparfaite » — des objections sur le plan de l'état de droit. L'application d'une rétroactivité « imparfaite » nécessite une disposition expresse qui ne figure pas dans la première phrase de l'article 1, mais bien dans la seconde. Par conséquent, cette disposition doit être interprétée dans ce sens qu'elle ne vise pas dans sa première phrase les demandes se trouvant encore en instance, tandis que sa seconde phrase élargit le domaine d'application de la décision aux demandes de cette nature.

B — Sur la question de savoir si la requérante est « directement » touchée par la décision attaquée

La défenderesse soutient que même si la requérante devait être concernée par la

décision attaquée, elle n'en serait pas pour autant « directement concernée » au sens de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE. Tel ne serait en effet le cas, selon elle, que si la décision touchait la requérante d'une manière « actuelle » ; il ne suffit pas, selon elle, que celle-ci soit « potentiellement » touchée par la décision.

Pour la défenderesse, ce n'est pas sa décision qui constitue la cause directe ayant empêché la requérante de réaliser l'importation qu'elle envisageait d'effectuer, mais l'intervention de l'Office fédéral. L'opinion contraire entraînerait, selon elle, cette conséquence illogique que l'individu serait « directement concerné » et, partant, disposerait d'un droit de recours alors même que l'État membre n'aurait pas fait usage de l'autorisation qui lui a été donnée, donc lorsqu'il aurait autorisé l'importation.

L'arrêt de la Cour du 1<sup>er</sup> juillet 1965 (Töpfer contre Commission, clause de sauvegarde, affaires 106 et 107-63, Recueil, 1965-XI, p. 532 et s.) n'apporte rien à l'appui de l'opinion soutenue par la requérante. Cet arrêt, poursuit la défenderesse, se fonde expressément sur le fait que les décisions arrêtées par la Commission en vertu de l'article 22, paragraphe 2, du règlement n° 19, en cause dans ces affaires,

- « ne valaient pas simple autorisation, mais validation » des mesures nationales de sauvegarde ;
- pouvaient avoir pour objet non seulement l'autorisation, mais aussi la modification ou la suppression des mesures prises par l'État membre intéressé ;
- étaient immédiatement exécutoires.

Or, observe la défenderesse, ces conditions ne sont pas remplies dans les décisions de l'espèce, arrêtées en vertu de l'article 115, premier alinéa, du traité CEE.

C'est également à tort, poursuit-elle, que la requérante invoque l'arrêt de la Cour du 6 octobre 1970 (Franz Grad contre Finanzamt Traunstein, concurrence des transports, affaire 9/70, Recueil 1970, p. 825 et suivantes). Si une décision obliga-

toire pour un État membre peut conférer directement des droits aux justiciables, il n'en résulte pas qu'inversement une décision accordant une autorisation à l'État membre comporte également des obligations pour l'individu, et peut donc le toucher directement dans sa situation juridique. Autrement, décisions et règlements seraient d'effet équivalent, ce qui serait incompatible avec l'article 189 du traité de la CEE.

La requérante estime, en revanche, qu'elle est directement concernée par la décision attaquée.

En effet, allègue-t-elle, si la décision dont s'agit n'avait pas été arrêtée, elle aurait pu opposer aux autorités allemandes, en vertu de l'article 10 du règlement n° 865/68, un droit inconditionnel à obtenir la délivrance de l'autorisation demandée. La décision a affaibli ce droit en ce sens qu'elle, la requérante, a seulement pu exiger de l'Office fédéral qu'il exerce correctement son pouvoir discrétionnaire d'appréciation en examinant sa demande et en statuant à son égard, puisque celui-ci avait été autorisé à fonder son action non seulement sur des critères juridiques, mais également sur des considérations d'opportunité. L'annulation par la Cour de la décision attaquée la rétablirait dans le droit qu'elle tire de l'article 10 du règlement n° 865/68.

Pour la requérante, le cas de l'espèce est fondamentalement différent des cas dans lesquels les États membres possédaient un pouvoir discrétionnaire d'appréciation dès avant l'adoption d'une décision de la Commission. Si, affirme-t-elle, la Cour a décidé que la requérante dans l'affaire Töpfer était immédiatement concernée, a fortiori doit-elle trancher en ce sens dans la présente affaire. On ne voit pas pourquoi, observe encore la requérante, une autorisation de la Commission, donnée « a posteriori », pourrait avoir un statut juridique différent d'un accord donné de manière préalable. De plus, poursuit-elle, dans l'affaire Töpfer, la Commission a seulement confirmé une mesure des autorités nationales. Si une telle confirmation concerne directement

l'importateur, bien que ses droits aient déjà été affectés par la mesure préalable des autorités nationales, il est d'autant plus certain qu'une décision qui confère aux autorités nationales la possibilité de prendre une décision discrétionnaire concerne directement les citoyens de la Communauté.

La requérante estime que l'arrêt de la Cour dans l'affaire 9/70 corrobore, lui aussi, son opinion.

La différence entre le fait d'être touché par une décision de manière « actuelle » et celui de l'être de manière « potentielle » ne trouve, selon elle, aucun appui dans l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, cette disposition faisant seulement la distinction entre le fait d'être concerné directement et celui de l'être indirectement.

C — Sur la question de savoir si la requérante est touchée « individuellement » par la décision attaquée

La défenderesse soutient que la décision attaquée ne touche de toute manière pas « individuellement » la requérante, au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE.

A supposer que la décision soit applicable au cas de la requérante, celle-ci serait concernée non pas par la deuxième phrase, mais par la première phrase de l'article 1. Or, observe la défenderesse, la première phrase vise une catégorie de personnes abstraitement définies, soit toutes celles qui désiraient importer des conserves de champignons en république fédérale d'Allemagne pendant la durée de validité de la décision.

En outre, la défenderesse croit encore devoir souligner les circonstances suivantes :

— La requérante n'a pas été la seule firme à déposer, avant la date de la décision attaquée, une demande de licence d'importation pour des conserves de champignons provenant de la république populaire de Chine et se trouvant en libre pratique aux Pays-Bas. La firme Lütjens, à Bookholzberg, avait déjà introduit le 25

août 1970 une demande semblable pour des marchandises d'une valeur de 125 000 DM. C'est à cette demande et non pas à celle de la requérante que s'est référé le gouvernement fédéral dans son télex du 11 septembre 1970.

— La défenderesse n'a pas recherché avant la date de la décision attaquée si d'autres demandes avaient été introduites en dehors de la demande mentionnée dans le télex du gouvernement fédéral et elle ignorait donc la demande de la requérante.

Pour la défenderesse, c'est à tort — c'est-à-dire sur la base de considérations empruntées au droit allemand et qui ne sauraient avoir de validité au regard du droit communautaire — que la requérante part de l'hypothèse que le domaine d'application de décisions du genre de l'espèce ne saurait s'étendre aux importations qui ont déjà été autorisées et que de telles décisions ne peuvent viser les importations en vue desquelles une demande d'autorisation a déjà été introduite que si elles contiennent une disposition explicite en ce sens. Elle estime que les « mesures de sauvegarde nécessaires », dont il est question à l'article 115 du traité de la CEE, peuvent également concerner des importations en vue desquelles les autorisations nécessaires ont déjà été accordées ou demandées ; de telles importations, soutient-elle, peuvent entraîner, elles aussi, des détournements de trafic. Une interprétation restrictive de l'article premier, 1<sup>re</sup> phrase, de la décision attaquée ne se justifie donc pas aux yeux de la défenderesse.

La requérante réplique à ces arguments que l'article premier, deuxième phrase, n'a trait qu'aux demandes qui avaient déjà été introduites au moment de l'entrée en vigueur de la décision. Les demandeurs étaient connus ou, du moins, déterminables à cette date.

Pour elle, ce n'est pas seulement la demande de la firme Lütjens qui a amené le gouvernement fédéral à s'adresser à la défenderesse, mais aussi sa propre demande qui se trouvait déjà en instance auprès de l'Office fédéral.

## 2. Sur le fond

A — Sur la question de savoir s'il y a violation de l'article 115 du traité de la CEE

La requérante soutient qu'en dehors des 65,5 tonnes qu'elle a voulu importer en République fédérale — ce qui représente moins de 1,5 % de la consommation annuelle de conserves de champignons de ce pays (45 000 tonnes) — il n'y avait plus aux Pays-Bas d'autres marchandises de ce genre provenant de la République populaire de Chine. Une quantité aussi faible n'est pas susceptible, selon elle, de provoquer des détournements de trafic ou d'entraîner des difficultés économiques au sens de l'article 115, alinéa 1, du traité, et elle en conclut que les conditions d'application de cette disposition n'étaient pas remplies.

Pour la requérante, le litige remonte au fait que les Pays-Bas autorisent l'importation de produits en provenance de la République populaire de Chine dans une mesure beaucoup plus large que ne le fait la République fédérale d'Allemagne. Il aurait été possible, observe-t-elle, de remédier efficacement à cette situation et à ses conséquences indésirables en harmonisant les dispositions régissant dans ces deux États membres l'importation des marchandises considérées. A cet effet, poursuit la requérante, il aurait suffi que la défenderesse adresse à ces États une recommandation au titre de l'article 115, alinéa 1, du traité de la CEE. Pour la requérante, le principe de la proportionnalité de l'acte administratif commandait à la défenderesse de choisir tout d'abord cette voie moins rigoureuse et de n'appliquer le moyen plus radical qu'est la mesure de sauvegarde qu'après qu'une recommandation se soit révélée sans succès.

En aucun cas, soutient la requérante, les difficultés que craignait la République fédérale ne nécessitaient l'adoption d'une mesure de sauvegarde rétroactive, englobant l'importation qu'elle, la requérante, envisageait de réaliser. Elle invoque à ce sujet l'arrêt de la Cour du 13 décembre 1967 (Neumann contre Hauptzollamt

Hof, prélèvement, affaire 17-67, Recueil, 1967-XIII, p. 572 et s.) et fait valoir que l'exposé des motifs de la décision attaquée indique seulement par allusion que des détournements de trafic pourraient se produire à l'avenir. Or, observe-t-elle, une autorisation rétroactive n'était justifiée que s'il était établi que de pareils détournements de trafic s'étaient déjà produits. Tel n'était cependant pas le cas, poursuit-elle. Même en comptant ensemble sa demande et celle de la firme Lütjens, les quantités de marchandises dont l'importation était envisagée ne représentaient qu'une petite fraction des importations mensuelles nécessaires à la consommation de la république fédérale d'Allemagne.

La défenderesse, poursuit la requérante, déclare que seules 1 303 tonnes de conserves de champignons ont été importées aux Pays-Bas au cours des neuf premiers mois de 1970 ; on peut supposer, poursuit-elle, que cette quantité a servi en majeure partie à couvrir les besoins intérieurs de ce pays. Il ressort ainsi des dires de la défenderesse, conclut-elle, que des détournements de trafic n'étaient pas à craindre, en tout cas pas jusqu'en septembre 1970.

La requérante estime que la défenderesse aurait dû rechercher en quelles quantités des conserves de champignons provenant des pays tiers avaient déjà été importées en Allemagne dans le passé via les Pays-Bas. Ces recherches auraient révélé, selon elle, que tel avait été le cas dès avant 1970, pour des quantités appréciables. Or, observe la requérante, on ne peut parler de « détournements de trafic » que lorsque des courants commerciaux se modifient, c'est-à-dire lorsqu'un certain type de marchandise emprunte en quantité notable une autre voie que précédemment.

Les marchandises que la requérante voulait importer se trouvaient à l'époque en libre pratique aux Pays-Bas. Si tant est qu'il y ait eu un « détournement de trafic », celui-ci s'est produit dès l'importation dans ce pays. La requérante en conclut que la décision attaquée n'a pas pu

atteindre le but recherché, de sorte qu'elle n'était pas « nécessaire » au sens de l'article 115, alinéa 1, du traité CEE.

La défenderesse répond que la décision a été prise surtout pour parer au danger de détournements de trafic qui existait effectivement ; selon elle, le deuxième critère de l'article 115, premier alinéa, du traité CEE, celui du danger de « difficultés économiques », peut dès lors être laissé de côté.

La défenderesse fait encore observer que l'importation de conserves de champignons en provenance de la république populaire de Chine est interdite en république fédérale d'Allemagne, libre de toutes restrictions quantitatives dans les pays du Benelux et en Italie et contingentée en France. La république fédérale d'Allemagne importe ces produits en grande quantité ; elle a importé un total de 46 122 tonnes en 1969, dont 16 918 tonnes en provenance de Formose. Il est naturel, estime la défenderesse, de remplacer les importations en provenance de Formose par des importations moins chères en provenance de la république populaire de Chine et de tourner l'interdiction d'importer en provenance de ce dernier pays. Selon elle, des différences existant entre les régimes d'importation des États membres, d'une part, et l'interdiction de toutes restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent dans le commerce intracommunautaire, d'autre part, rendent possibles à tout moment de telles importations par des voies détournées.

Pour la défenderesse, la requérant oublie que des détournements de trafic futurs pouvaient également résulter de demandes d'importation encore en instance. Un tel détournement, observe-t-elle, ne s'est pas produit en l'espèce dès la réalisation de l'importation aux Pays-Bas, mais il se serait produit si les marchandises étaient parvenues en République fédérale via les Pays-Bas.

La défenderesse conteste que des quantités importantes de conserves de champignons aient été importées en République fédérale par cette voie dès avant 1970. Au reste, déclare-t-elle, cela est sans impor-

tance, étant donné qu'une importation réalisée par des voies détournées ne perd pas son caractère de « détournement de trafic » du simple fait qu'elle a déjà été précédée d'importations du même genre.

La défenderesse conteste l'allégation de la requérante, selon laquelle, en dehors des 65,5 tonnes de conserves de champignons que celle-ci a voulu importer, il ne se trouvait pas d'autres marchandises du même genre et de la même provenance en libre pratique aux Pays-Bas. Au demeurant, soutient-elle, la pertinence de cette allégation importe peu. Ce qui est décisif, c'est que la possibilité d'acheter dans les pays du Benelux des conserves de champignons originaires de la république populaire de Chine n'était pas limitée à l'époque aux quantités qui se trouvaient en libre pratique dans ces États ; le régime d'importation de ces pays permet en effet de mettre en tout temps d'autres quantités de ces produits en libre pratique. Au cours des neuf premiers mois de l'année 1970, poursuit-elle, les Pays-Bas ont importé pas moins de 1 303 tonnes de conserves de champignons, alors qu'au cours des années précédentes des marchandises de ce genre n'avaient pas été importées, sinon en quantités insignifiantes. Il faut en conclure, déclare-t-elle, que les 1 303 tonnes en question n'étaient pas exclusivement destinées à couvrir les besoins intérieurs des Pays-Bas.

De l'avis de la défenderesse, une recommandation adressée aux États membres n'aurait pas conduit à une harmonisation des régimes d'importation. Elle a soumis à plusieurs reprises au Conseil des propositions tendant à réaliser une unification des régimes d'importation des États membres vis-à-vis des pays tiers (cf. par exemple JO 1968, C 45/12 ; 1969, C 108/61). Les États membres ne se sont cependant entendus ni sur le régime proposé par elle ni sur un autre régime. Pour la défenderesse, les détournements de trafic auraient cessé si la République fédérale avait levé l'interdiction d'importation ou si les pays du Benelux avaient décrété une semblable interdiction.

Le fait que les États du Benelux n'étaient pas disposés à arrêter de telles mesures résulte, à son avis, d'une part, de la demande du gouvernement fédéral tendant à obtenir l'autorisation de prendre des mesures de sauvegarde et, d'autre part, du fait que les États du Benelux ont défendu au sein du Conseil le principe d'une régime d'importation aussi libéral que possible. Si ces États limitaient l'importation de conserves de champignons pour se conformer à une recommandation de la Commission, ils affaibliraient leur position dans les discussions au sein du Conseil. De plus, les États membres n'appliquent plus l'article 115, alinéa 2, du traité CEE depuis la fin de la période de transition et ils ne pourraient donc plus assurer leur propre sauvegarde ; cette circonstance réduit, elle aussi, les chances de succès d'une recommandation. Enfin, d'une façon générale, la Commission n'a pas fait d'expériences heureuses avec les recommandations qu'elle a formulées jusqu'à présent.

Au reste, observe encore la défenderesse, une mesure d'interdiction de l'importation n'aurait pas été conforme à l'article 110 du traité CEE. Les détournements de trafic auraient pu être limités, selon elle, si les pays du Benelux avaient contingenté l'importation des conserves de champignons originaires de la république populaire de Chine et fixé le volume du contingent en fonction de leurs propres besoins. En dehors du fait que ces pays n'auraient pas été disposés à décréter pareil contingentement, cette solution aurait, d'après elle, difficilement pu être réalisée en pratique, étant donné qu'une appréciation suffisamment exacte des besoins intérieurs n'apparaît pas possible pour un produit comme les champignons en conserve.

La défenderesse soutient que la décision attaquée n'a pas effet rétroactif. Elle considère que la première phrase de l'article 1 autorise simplement la République fédérale d'Allemagne à interdire des importations futures ; les importations effectuées à une date antérieure ne sont pas affectées, selon elle, par cette autorisation. La deuxième phrase dudit article

n'impliquerait pas extension, mais limitation de l'autorisation accordée dans la phrase précédente. Elle conclut en affirmant que l'objection de la requérante, selon laquelle l'importation qu'elle projetait n'aurait pas pu perturber le marché, est à côté de la question. La décision attaquée a été prise avant tout en raison du danger de détournement de trafic. Il est sans importance que le marché ait été perturbé ou que cette situation était simplement à craindre.

B — Manque de précision de l'article 1, deuxième phrase, de la décision

La requérante estime que cette disposition doit également être annulée, parce qu'elle manque de la précision requise. Les dires de la défenderesse relativement à la recevabilité révèlent, selon elle, que celle-ci a laissé aux autorités allemandes

le soin de réaliser l'application concrète de l'expression « régulièrement en instance », donc, en d'autres mots, qu'elle a accordé à ces autorités un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Or, note la requérante, la défenderesse avait l'obligation de libeller sa décision d'une manière suffisamment claire pour ne laisser planer aucun doute, tant dans l'esprit des autorités allemandes que dans celui des citoyens du marché commun intéressés, au sujet de la portée de la décision.

La défenderesse soutient qu'elle n'a pas permis aux autorités allemandes d'exercer un pouvoir discrétionnaire. L'expression « régulièrement en instance » constitue, selon elle, une « notion juridique déterminée », dont l'application est entièrement ouverte au contrôle juridictionnel.

## Motifs

- 1 Attendu que le recours tend à l'annulation de l'article 1 de la décision de la Commission n° 70/446 du 15 septembre 1970 (JO n° L 213/70) autorisant la république fédérale d'Allemagne à exclure du traitement communautaire certains produits originaires de la république populaire de Chine et mis en libre pratique dans les pays du Benelux, pour autant que cette autorisation « vise également les importations de ces produits pour lesquels les demandes de licence sont actuellement et régulièrement en instance auprès de l'administration allemande »;

### I — Sur la recevabilité

- 2 1) Attendu que la Commission conteste en premier lieu la recevabilité du recours, motif pris de ce que la disposition attaquée ne concernerait pas la requérante;
 

que l'expression « actuellement et régulièrement en instance » exclurait les demandes de licence d'importation que l'administration allemande aurait dû accueillir dès avant l'entrée en vigueur de la décision attaquée, sous peine de violer l'interdiction des mesures équivalant à une restriction quantitative;

que tel serait le cas de la demande de la requérante, l'administration allemande ayant laissé s'écouler un délai excessif avant d'y répondre;

3 attendu que l'expression «régulièrement en instance» doit être comprise comme faisant application des dispositions combinées de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 865/68/CEE du Conseil, du 28 juin 1968, et des articles 2, 3, lettre q, et 4, paragraphe 1, de la directive de la Commission du 22 décembre 1969, dispositions dont il résulte que les États membres, sous peine de violer l'interdiction des mesures équivalant à une restriction quantitative, sont tenus d'accueillir, dans un délai non «excessif», toute demande tendant à l'octroi d'une licence d'importation pour les produits en cause;

4 qu'il suffit en l'espèce de constater que le gouvernement fédéral, ayant motivé sa démarche en faisant état d'une demande dont il était saisi à l'époque, pouvait estimer que la disposition litigieuse était précisément destinée à couvrir des demandes déjà introduites;

que la défenderesse, au 15 septembre 1970, date de la décision attaquée, savait que, conformément aux vœux du gouvernement fédéral, l'autorisation devait s'étendre aux demandes de licence en instance auprès des autorités allemandes dès avant le 11 septembre, date à laquelle ce gouvernement a saisi la défenderesse;

que, dès lors, si la défenderesse entendait exclure ces demandes de la mesure de sauvegarde, elle aurait dû les écarter en termes clairs, au lieu d'employer l'expression «La présente autorisation vise également . . . », étendant ainsi implicitement le champ d'application de l'article 1, première phrase, de la décision;

5 attendu que la seconde phrase de cet article devant donc être interprétée comme s'appliquant au cas de la requérante, celle-ci est concernée par la disposition dont elle demande l'annulation;

6 2) Attendu que la défenderesse fait valoir qu'en tout état de cause, la requérante ne serait pas concernée directement par une autorisation accordée à la République fédérale, celle-ci étant restée libre de ne pas en faire usage;

7 attendu, cependant, que les services allemands compétents avaient fait savoir à la requérante qu'ils rejetteraient sa demande dès qu'ils seraient en possession d'une autorisation appropriée de la Commission;

que c'est précisément au vu des demandes dont ces services étaient d'ores et déjà saisis que l'autorisation a été sollicitée;

8 qu'il apparaît dès lors que la requérante était directement concernée;

9 3) Attendu que la défenderesse allègue que la décision litigieuse ne concernerait pas individuellement la requérante, mais viserait de manière abstraite

tous les opérateurs économiques désireux d'importer en Allemagne les produits dont s'agit pendant la durée de validité de la décision;

- 10 attendu, cependant, que la requérante n'a attaqué la décision que pour autant que celle-ci vise également les importations pour lesquelles des demandes de licence étaient déjà en instance lors de son entrée en vigueur;

que le nombre et l'individualité des importateurs ainsi concernés étaient déterminés et vérifiables dès avant cette date;

que la défenderesse était en mesure de savoir que la disposition litigieuse de la décision affecterait exclusivement les intérêts et la position de ces importateurs;

que la situation de fait, ainsi créée, caractérise ceux-ci par rapport à toute autre personne et les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire;

- 11 attendu que l'exception d'irrecevabilité doit donc être rejetée;

## II — Sur le fond

- 12 Attendu que la requérante fait grief à la défenderesse d'avoir dépassé les pouvoirs qu'elle tient de l'article 115 du traité CEE, et violé ainsi le principe de la proportionnalité des mesures administratives;

que, compte tenu de l'insignifiance des quantités de conserves de champignons que la requérante avait l'intention d'importer — 65,5 tonnes, soit moins de 1,5 pour mille de la consommation annuelle de la République fédérale en conserves de champignons —, il n'aurait pas été nécessaire d'étendre l'autorisation litigieuse aux demandes de licence en instance au moment de la saisine de la Commission;

- 13 attendu qu'aux termes de l'article 115, alinéa 1, «aux fins d'assurer que l'exécution des mesures de politique commerciale prises ... par tout État membre, ne soit empêchée par des détournements de trafic, ou lorsque des disparités dans ces mesures entraînent des difficultés économiques dans un ou plusieurs États», la Commission peut, entre autres, «autoriser les États membres à prendre les mesures de protection nécessaires dont elle définit les conditions et modalités», étant entendu toutefois qu'en vertu de l'alinéa 3 du même article, «par priorité», doivent être choisies les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun»,

- 14 qu'une telle autorisation peut, notamment, comporter dérogation aux dispositions combinées des articles 9 et 30 du traité, dont il résulte que l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation et de toute mesure d'effet équivalent s'applique, non seulement aux produits originaires des États membres, mais encore aux produits en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres;

que les dérogations admises par l'article 115, du fait qu'elles constituent non seulement une exception aux dispositions citées, fondamentales pour le fonctionnement du marché commun, mais encore une entrave à la mise en place de la politique commerciale commune prévue par l'article 113, sont d'interprétation et d'application stricte;

- 15 attendu qu'il ressort du dossier qu'à la date de la décision attaquée, les autorités allemandes n'étaient saisies que de deux demandes tendant au total à l'importation d'environ 120 tonnes, soit environ 2,6 pour mille du chiffre de 46 122 tonnes de conserves de champignons auquel s'était élevée en 1969 l'importation globale de ces produits en Allemagne, selon les indications mêmes de la défenderesse;

que, dans ces conditions, la Commission, en étendant l'autorisation litigieuse à une demande concernant une opération d'importance négligeable au regard de l'efficacité de la mesure de politique commerciale envisagée par l'État membre concerné, introduite, pour le surplus, à une époque où le principe de libre circulation s'appliquait sans restriction à la marchandise en cause, a dépassé les limites de ce qui était «nécessaire» au sens de l'article 115, interprété dans le cadre général du traité tel qu'il se présente après l'expiration de la période de transition;

- 16 que, dès lors, la disposition attaquée doit être annulée sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens du recours;

### III — Sur les dépens

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

que la défenderesse a succombé en ses moyens;

qu'elle doit, dès lors, être condamnée aux dépens;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;

le juge-rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;  
 l'avocat général entendu en ses conclusions;  
 vu le traité instituant la Communauté économique européenne, en particulier ses articles 9, 30, 113 et 115;  
 vu l'article 10, paragraphe premier, du règlement n° 865/68/CEE du Conseil, du 28 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes (JO n° L 153 du 1<sup>er</sup> juillet 1968, p. 8 et s.);  
 vu les articles 2, 3, lettre q et 4, paragraphe premier, de la directive n° 70/50/CEE de la Commission du 22 décembre 1969, «fondée sur les dispositions de l'article 33, paragraphe 7, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE» (JO n° L 13 du 19 janvier 1970, p. 29);  
 vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;  
 vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes, notamment son article 69,

LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête:

- 1) La décision de la Commission du 15 septembre 1970, comportant autorisation de la république fédérale d'Allemagne à exclure du traitement communautaire certains produits originaires de la république populaire de Chine et mis en libre pratique au Benelux, est annulée pour autant qu'elle vise les produits pour lesquels des demandes de licence étaient «régulièrement en instance auprès de l'administration allemande», au moment de l'entrée en vigueur de la décision;
- 2) La défenderesse est condamnée aux dépens de l'instance.

Lecourt

Mertens de Wilmars

Kutscher

Donner

Monaco

Ainsi prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg le 23 novembre 1971.

Le président

Le greffier

R. Lecourt

A. Van Houtte