

Dans les affaires jointes 73 et 74-63

ayant pour objet deux demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité instituant la Communauté économique européenne, par le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven » ⁽¹⁾ et tendant à obtenir dans les litiges pendant devant ladite juridiction :

N.V. Internationale Crediet- en Handelsvereniging « Rotterdam »,

établie à Rotterdam,

requérante n^o 1,

et

De Coöperatieve Suikerfabriek en Raffinaderij G.A. « Puttershoek »,

établie à Puttershoek,

requérante n^o 2,

représentées par M^e F. Salomonson, avocat à Dordrecht,

contre

Le ministre de l'agriculture et de la pêche,

à La Haye,

défendeur,

représenté par ses agents M^{es} J. H. Weber et L. J. Schippers,

(1) Tribunal administratif économique de droit néerlandais.

une décision à titre préjudiciel sur les questions suivantes (pour autant qu'en raison de leur interdépendance elles doivent être posées) :

1. La décision de la Commission de la Communauté économique européenne du 27 juillet 1960 (prorogée le 21 décembre 1960, renouvelée le 28 juin 1961 et modifiée à nouveau le 27 février 1962) fixant les mesures de sauvegarde concernant l'importation dans la république fédérale d'Allemagne de pain et de pâte à fondant en provenance d'autres États membres attribue-t-elle aux Pays-Bas compétence pour imposer une taxe sur l'exportation de pâte à fondant vers la république fédérale d'Allemagne?
2. Si une réponse affirmative est donnée à la question n° 1,
 - a) La Commission était-elle compétente, en vertu de l'article 226 du traité instituant la Communauté économique européenne, pour attribuer cette compétence aux Pays-Bas alors que ceux-ci ne l'avaient pas demandé?
et si non
 - b) La décision n'est-elle pas de ce fait invalide, pour autant qu'elle concerne l'attribution de cette compétence aux Pays-Bas?
3. Dans le cas où les réponses aux questions 2 a) et 2 b) n'établiraient pas l'invalidité de la décision,
 - a) Faut-il inclure dans les difficultés visées à l'article 226, alinéa 1, du traité celles qui résultent exclusivement de l'application des règles impératives du traité, et notamment de l'application des règles concernant la suppression des tarifs intérieurs?
et si cette question doit recevoir une réponse négative
 - b) Peut-on en conclure que la décision n'est pas valide pour autant qu'elle attribue aux Pays-Bas la compétence mentionnée ci-dessus? ou faut-il, pour d'autres motifs, conclure à l'invalidité de la décision du chef de violation du droit des Communautés européennes, comme le suggère l'argu-

mentation des requérantes, selon laquelle la Commission, lorsqu'elle a arrêté sa décision, a recouru à la procédure de l'article 226 du traité afin de se soustraire à la procédure de l'article 235 du traité?

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner (*rapporteur*), *président*

MM. Ch. L. Hammes et A. Trabucchi, *présidents de chambre*

MM. L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt et W. Strauss, *juges*

avocat général : M. K. Roemer

greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base des présentes affaires peuvent être résumés comme suit :

a) *En ce qui concerne l'affaire 74-63*

Le 27 juillet 1960, à la demande de la république fédérale d'Allemagne, la Commission de la Communauté économique européenne a pris une décision (notifiée aux gouvernements intéressés, mais non publiée au *Journal officiel*) basée sur l'article 226 du traité de Rome, autorisant provisoirement, jusqu'au 31 dé-

cembre 1960, cet État membre à percevoir entre autres sur la pâte à fondant (position du tarif ex 17.04 C) une taxe compensatoire à l'entrée de ce produit en provenance des Pays-Bas, taxe d'un montant de 18,25 florins par 100 kg, cette perception étant autorisée sauf dans le cas où les Pays-Bas appliqueraient cette taxe à la sortie.

Cette décision a été prorogée le 21 décembre 1960 (non publiée); elle a été renouvelée par décision de la Commission du 28 juin 1961 (*Journal officiel*, p. 1230/61); le 22 décembre 1961 (*Journal officiel*, p. 192/62 et 193/62) elle a été prorogée une nouvelle fois et le 27 février 1962 (*Journal officiel*, p. 861/62 et 862/62) elle a été modifiée.

Donnant suite à ces décisions de la Commission, le ministre néerlandais de l'agriculture et de la pêche, par décision du 3 août 1960 (*Staatscourant*, 5 août 1960, n° 150), a imposé une taxe sur l'exportation de pâte à fondant en vrac en se basant conjointement sur l'article 42 de la loi agricole et l'arrêté sur l'importation et l'exportation des produits agricoles 1958 (cette décision était désignée sous le nom de « *Heffingsbeschikking fondantmassa 1960* »).

Le 27 avril 1962, la « *Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten* »⁽¹⁾ a adressé à la requérante n° 1 (au nom du défendeur) une note de taxation de 4.000 florins pour avoir exporté, le 27 février 1962, vers la république fédérale d'Allemagne, 20 tonnes de pâte à fondant en vrac (produite par la requérante n° 2). Cette note de taxation se basait sur la « *Heffingsbeschikking fondantmassa 1960* ». Les requérantes ont introduit par requête un recours contre cette note de taxation et ont demandé son annulation au « *College* ».

Dans leur requête, les *requérantes* ont fait valoir, entre autres, nombre d'*objections trouvant leur base dans le traité C.E.E.*

I — a) La « *Heffingsbeschikking fondantmassa 1960* » est en contradiction avec l'article 12 du traité C.E.E., car elle a été

(1) Organisme investi d'attributions de droit public dans le domaine du marché des produits agricoles.

prise après le 1^{er} janvier 1958 et elle crée une taxe qui n'existait pas avant cette date.

- b) Cette décision est aussi en contradiction avec l'article 16 du traité.
- c) Compte tenu des différentes dispositions du Conseil en date du 4 avril 1962 (*Journal officiel* du 20 avril 1962), la taxe sur l'exportation de pâte à fondant en vrac institue un régime qui revient en fait à soumettre le produit en question au paragraphe du traité C.E.E. relatif à l'agriculture, et cela en contravention avec l'article 38, alinéa 3, du traité.

II — L'illégalité de la taxe d'exportation sur la pâte à fondant en vrac, qui apparaît lors de son appréciation à la lumière du traité, n'est pas couverte par la décision de la Commission du 27 juillet 1960 et les décisions suivantes.

Au vu du texte de cette décision, il faut se demander si elle autorise effectivement les États membres exportateurs à imposer une taxe à l'exportation. Si l'on devait estimer que tel est le cas, la Commission aurait donné cette autorisation en dépassant ses propres compétences et en violant le traité :

- a) Le paragraphe 2 de l'article 226 ne donne pas compétence à la Commission pour autoriser des mesures de sauvegarde au profit d'États membres qui ne connaissent pas les difficultés visées au paragraphe 1 et qui n'ont pas sollicité l'autorisation de prendre de telles mesures. En conséquence, la Commission a violé l'article 226.
- b) Les conditions requises par l'article 226, paragraphe 1, pour accorder une autorisation n'ont été aucunement remplies en l'espèce. Si l'industrie allemande de pâte à fondant connaissait une situation critique, ses difficultés n'étaient pas de celles que vise le paragraphe 1 de l'article 226, qui ne fait pas allusion à des difficultés dues exclusivement à l'application des règles impératives du traité.

- c) La Commission s'est basée sur l'article 226 pour éviter la procédure prévue à l'article 235. Il s'agit ici d'un détournement de procédure.

Dans son mémoire en défense, le *défendeur* a fait, entre autres, valoir ce qui suit :

- 1) L'allégation selon laquelle la « Heffingsbeschikking fondant-massa 1960 » ne lie pas les intéressés, du fait qu'elle est en contradiction avec les articles 12 et 16 du traité C.E.E., est erronée parce que l'article 226, paragraphe 3, du traité prévoit que les mesures prises dans le cadre de cet article peuvent comporter des dérogations aux règles de ce traité. Le fait que la « Heffingsbeschikking » ne se réfère pas à la décision de la Commission n'y change rien. Seul est important le fait de l'existence de ce pouvoir et non pas celui de savoir si l'on s'y réfère.
- 2) L'opinion des requérantes selon laquelle l'application de l'article 226 à la pâte à fondant en vrac (un produit qui ne figure pas à l'annexe II) soumet en fait celle-ci au paragraphe relatif à l'agriculture est erronée; vu la similitude entre les articles 46 et 226 du traité, on pourrait en dire autant de chaque application de l'article 226 à n'importe quel produit.
- 3) En ce qui concerne la thèse des requérantes qu'en vertu de l'article 226 la Commission pouvait seulement autoriser l'Allemagne fédérale, pays importateur, à prendre des mesures de sauvegarde et non pas les Pays-Bas, pays exportateur, à prélever une taxe à l'exportation, il faut souligner que la décision n'a pas autorisé les Pays-Bas à prélever une taxe à l'exportation, mais qu'elle a assorti l'autorisation donnée à la République fédérale de la condition : « pour autant que l'État membre exportateur n'applique pas cette taxe à la sortie ».

Cette taxe à l'exportation constitue par conséquent une modalité de l'autorisation accordée à l'Allemagne, modalité que le paragraphe 2 de l'article 226 autorise explicitement la Commis-

sion à imposer. Le paragraphe 3 de l'article 226 s'applique sans contestation aussi aux modalités qui, selon le paragraphe 2, font partie de cette mesure. L'article 46 du traité mentionne explicitement la condition dont la Commission, en l'espèce, a assorti l'autorisation. La seule différence qui, à ce point de vue, existe entre les articles 46 et 226 est que l'article 46 prévoit exclusivement cette condition déterminée, alors que l'article 226 est rédigé d'une façon plus large et confie à la Commission le soin de déterminer les conditions par lesquelles elle limitera l'autorisation. Interpréter la rédaction plus large de l'article 226 comme le font les requérantes aboutira à un effet contraire. Cette interprétation ne peut donc pas être correcte.

- 4) Quant à la thèse des requérantes que les conditions imposées par l'article 226, paragraphe 1, pour l'octroi d'une autorisation n'étaient nullement remplies dans le cas d'espèce, le défendeur estime que les considérants de la décision de la Commission contiennent suffisamment de données matérielles, prouvant qu'il avait été effectivement satisfait à ces conditions.

Décisions du « College van Beroep voor het Bedrijfsleven »

Dans ses décisions du 10 juillet 1963, le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven » a estimé entre autres :

que, comme le « College » l'admet provisoirement, la pâte à fondant en vrac est un produit auquel s'applique aussi l'article 12 du traité; que la taxe imposée par la « Heffingsbeschikking » sur l'exportation de la pâte à fondant en vrac a un effet identique à celui du droit à l'exportation et n'a été introduite qu'après la mise en vigueur du traité;

que, par conséquent, compte tenu de ce qui précède, il faut aussi admettre provisoirement que la « Heffingsbeschikking » est en contradiction avec les dispositions de l'article 12 du traité qui, selon l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 5 février 1963 (affaire 26-62), produit des effets immédiats et

engendre des droits individuels que la juridiction néerlandaise doit sauvegarder ;

que cette contradiction ne peut aboutir à faire déclarer que la décision relative à la taxe ne lie pas les intéressés et ainsi faire annuler ladite taxe s'il est exact, comme le prétend le défendeur, que cette contradiction est écartée par le contenu de la décision de la Commission du 27 juillet 1960 ;

qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la question de savoir si la « Heffingsbeschikking » est aussi contraire aux articles 16 et 38 du traité ;

qu'il ressort de ce qui précède que la décision à intervenir dans le présent litige dépend de la réponse à la question visée ci-dessus, celle de savoir si la contradiction entre la « Heffingsbeschikking » et l'article 12 et éventuellement d'autres règles du traité est écartée par la décision de la Commission de la Communauté économique européenne conjointement avec l'article 226 du traité ;

qu'afin de pouvoir répondre à cette question, la réponse à trois questions posées devant le « College » est indispensable ;

que ces questions concernent respectivement l'interprétation du traité C.E.E. et l'interprétation et la validité d'un acte pris par une institution de la Communauté ;

qu'il ressort de ce qui précède que le « College », dont selon le droit néerlandais les décisions ne sont pas susceptibles d'appel, doit, en vertu de l'article 177 du traité, en référer à la Cour de justice des Communautés européennes.

Le « College » suspend l'examen du recours jusqu'au moment où la Cour de justice des Communautés européennes aura statué sur les questions qui lui sont posées (pour autant qu'en raison de leur interdépendance elles doivent être posées).

b) *En ce qui concerne l'affaire 73-63*

Dans l'affaire 73-63 se posait devant le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven » une question de recevabilité du recours au

sujet de l'expiration d'un délai; dans cette affaire, les questions posées à la Cour de justice ne présentent aucune différence par rapport à celles posées dans l'affaire 74-63.

II — Observations présentées conformément à l'article 20, alinéa 2, du protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E.

Attendu que les observations présentées conformément à l'article 20, alinéa 2, du protocole sur le statut de la Cour de justice de la C.E.E. peuvent être résumées comme suit :

Les *requérantes* au principal exposent que :

- 1) Outre certaines questions formulées d'une façon précise, il est posé la question de caractère général tendant à savoir « si, pour d'autres motifs, il faut conclure à l'invalidité de cette décision du chef de violation du droit des Communautés européennes ».

Aux termes de l'arrêt du 14 décembre 1962 (affaires 2 et 3-62), cette question doit recevoir une réponse affirmative. Une autorisation non publiée (secrète) ne peut être considérée comme « l'exception *clairement* prévue » exigée par la Cour, et, par conséquent, l'autorisation n'est déjà pas valide du seul fait qu'elle ne saurait justifier des décisions contraires à l'article 12. La décision du 28 juin 1961 est frappée de la même invalidité puisqu'elle ne fait que proroger une décision qui est elle-même invalide.

- 2) Les difficultés, dont parle la décision secrète de la Commission, résident essentiellement dans la circonstance (visée dans les considérants de la décision d'autorisation du 27 février 1962, *Journal officiel*, p. 861/62 et 862/62) que les pays exportateurs de pâte à fondant accordent généralement une restitution tendant à abaisser le prix du sucre au niveau du marché mondial; en appliquant l'article 226 au lieu d'appliquer — ou même avant d'appliquer — les articles 10 et 92 à 94 prévus pour ces situations de fait, la Commission a violé le traité.

- 3) Les motifs par lesquels la Commission veut faire admettre l'existence « de difficultés graves et susceptibles de persister » sont insuffisants. Elle affirme que l'augmentation de l'importation (de 3.000 tonnes en 1957 à 16.000 tonnes en 1959) entraîne un arrêt quasi total de l'industrie allemande de fabrication de la pâte à fondant. Les requérantes contestent cette affirmation; en tout cas, la Commission aurait dû la préciser, chiffres à l'appui.
- 4) Une décision de la Commission peut être jugée selon des exigences normales de la technique législative; par conséquent, une autorisation éventuelle, donnée aux États membres exportateurs, devrait ressortir clairement du texte de la décision; il en va différemment lorsqu'il s'agit de textes immuables du traité, comme par exemple l'article 46 du traité C.E.E., où on pourrait peut-être faire un « effort d'interprétation ».

Les requérantes sont d'avis qu'il faut répondre par la négative tant à la première question qu'à la première partie de la deuxième question et par l'affirmative à la partie b) de la deuxième question.

La Commission de la C.E.E.

signale que, dans la série de décisions auxquelles le « College » se réfère dans sa première question, il en est une qui a été omise, à savoir celle du 22 décembre 1961;

remarque que les arrêts du « College » contiennent des affirmations en ce qui concerne l'article 12 du traité, dont il est difficile de méconnaître qu'elles se basent sur une certaine interprétation du traité (conforme aux arrêts 26-62 et 28 à 30-62) et se demande si — étant donné que, dans les affaires qui ont fait l'objet de la question préjudicielle, l'interprétation de l'article 12 paraît jouer également un rôle — la Cour ne devrait pas également émettre un avis à la fois sur l'interprétation dudit article et sur le point de savoir si, dans un cas comme celui-ci, il existe ou non une obligation de saisir la Cour d'une demande de statuer à titre préjudiciel au sujet de cet article, cela en vue de préciser la portée de l'article 177, alinéa 3.

Quant à la question n^o 1

Les décisions constituent des applications, dans des cas concrets, de l'article 226 du traité, qui reconnaît à la Commission le pouvoir, si certaines situations se présentent, d'autoriser un État membre, sur sa demande, à prendre des mesures de sauvegarde dont la Commission précise les conditions et les modalités d'application.

La Commission a lié son autorisation, donnée à la république fédérale d'Allemagne, à la condition que cet État membre n'en fasse pas usage dans les cas où l'État membre exportateur prélève la taxe fixée par la décision. Ainsi l'application de la décision n'est-elle pas uniquement laissée à l'État membre dont l'industrie était en difficulté, mais peut être faite également par l'État membre exportateur qui, dans le système établi par la décision, a reçu pour ainsi dire un droit de première option.

En ce sens, il faut comprendre cette décision comme impliquant également une autorisation pour les États membres exportateurs.

Enfin, les décisions en cause ne sont pas destinées uniquement à la république fédérale d'Allemagne, mais aussi notamment au royaume des Pays-Bas; cela n'aurait pas été nécessaire en cas de réponse négative à cette question.

Quant à la question 2 a)

Cette question concerne la divergence entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 226.

La Commission s'est aperçue elle-même de cette divergence, mais des réflexions sérieuses l'ont amenée à conclure que, dans l'exercice de la compétence qui lui est reconnue par l'article 226, elle est non seulement autorisée à poser la condition actuellement contestée, mais encore que, très souvent, il est tout à fait souhaitable et parfaitement en accord avec l'objectif de cette disposition du traité qu'elle agisse ainsi.

Les raisons qui l'ont amenée à cette conclusion sont les suivantes :

- L'article 226 est inclus dans le traité afin de permettre des mesures de sauvegarde. La question de savoir qui prend ces mesures est d'importance secondaire.
- Accorder à un État membre demandeur les avantages financiers de telles mesures, c'est encourager à demander des mesures de sauvegarde. Cela doit être évité. Ce serait d'ailleurs récompenser le « retard » de l'industrie de l'État membre demandeur.
- Le traité même, dans l'article 46, donne un exemple du système choisi par la Commission dans sa décision.

Il faut donc répondre par l'affirmative à la question 2 a).

Quant à la question 2 b)

A la lumière de ce qui précède, il est sans doute clair que la question posée sous ce point ne peut recevoir qu'une réponse négative.

Quant à la question 3 a)

L'article 226 du traité est ce qu'on appelle une clause de sauvegarde ou une clause dérogatoire, c'est-à-dire une disposition qui permet à un État membre, dans certaines situations et pour une durée limitée, de se soustraire à une ou plusieurs des obligations normales qui découlent du traité ou aux conséquences de ces obligations. Il semble que l'application de cet article s'impose notamment à l'égard des difficultés qui résultent « de l'application des dispositions impératives du traité ».

Au sujet des mots « qui résultent *exclusivement* de », la Commission observe que de telles difficultés ne peuvent presque jamais être *exclusivement* attribuées à une seule cause certaine. Enfin, l'article 226 ne contient aucune limitation concernant les causes des difficultés visées à cet article.

La question 3 a) doit donc recevoir une réponse affirmative.

Quant à la question 3 b)

A la lumière de ce qui vient d'être exposé, il est sans doute clair que, de l'avis de la Commission, la réponse à la première question posée sous ce point ne saurait être que négative.

Quant à la deuxième question formulée sous le chiffre 3 b)

En ce qui concerne la thèse selon laquelle la Commission, lorsqu'elle a arrêté ses décisions, a recouru à la procédure de l'article 226 afin de se soustraire à la procédure de l'article 235, la Commission observe que le fait que les difficultés éprouvées par l'industrie allemande de la pâte à fondant puissent être situées dans le cadre d'un problème plus général et que celui-ci ne puisse être abordé que sous un angle différent de celui de l'article 226 ne doit pas aboutir nécessairement à la conclusion que les difficultés évoquées en premier lieu doivent absolument persister jusqu'à ce qu'une solution ait été trouvée au problème plus général. Cela est d'autant plus vrai en l'espèce que les conditions d'application de l'article 226 étaient remplies.

La Commission conteste l'affirmation des requérantes que les conditions posées par l'article 226 à l'octroi d'une autorisation n'étaient remplies en aucune façon dans le cas présent.

Quant à l'allégation que la décision des Pays-Bas prise en application de l'autorisation accordée par décision de la Commission a établi un régime qui place en fait le produit soumis à ce régime sous le coup du paragraphe du traité relatif à l'agriculture, la Commission remarque que les produits auxquels les décisions sont applicables ne font aucunement l'objet de la politique agricole commune, mais que les décisions ont exclusivement pour conséquence une diminution de l'effet nuisible qui peut résulter des divergences entre les régimes concernant respectivement les produits industriels et les produits agricoles.

La Commission estime que la deuxième question formulée sous 3 b) doit recevoir une réponse négative.

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne observe entre autres que :

A — RECEVABILITÉ

Selon la jurisprudence de la Cour, en particulier d'après l'arrêt 26-62, il suffit pour conférer à la Cour une compétence pour statuer à titre préjudiciel que la question posée fasse ressortir à suffisance de droit qu'elle comporte une demande telle que prévue à l'alinéa 1 de l'article 177.

Également selon la Cour, les considérations qui ont pu guider une juridiction nationale dans le choix de ses questions ainsi que la pertinence qu'elle entend leur attribuer dans le cadre d'un litige soumis à son jugement restent soustraites à l'appréciation de la Cour statuant à titre préjudiciel.

C'est en examinant les questions dont renvoi a été fait à la Cour à la lumière de cette jurisprudence que se posent certains problèmes :

Quant à la question n° 1

La recevabilité de la question n° 1 ne soulève aucune objection.

Quant à la question n° 2

- 1) La question a) soulève un problème d'interprétation de l'article 226 du traité; la question b) soulève « de ce fait » le problème de la validité de la décision. Il résulte de l'emploi des termes « de ce fait » que les deux parties de la question doivent être considérées comme une seule question. Il est manifeste que le « Collège » reporte toute l'importance du problème sur la question b), puisque celle-ci a pour but de faire constater si un excès de pouvoir ne rend pas l'autorisation invalide, l'article 12 du traité restant pleinement applicable. La question 2 a) ne peut être soulevée qu'en estimant que l'examen de la validité d'une décision permet de prendre également en considération sa légalité. Si on est d'avis que

cela n'est pas permis, la question 2 a) perd son importance (l'illégalité éventuelle de la décision ne pouvant pas entraîner son invalidité) et la réponse à la question b) serait à formuler indépendamment de la question a). Toujours du point de vue du « College », la question a) pourrait donc tomber parce que cette juridiction met principalement l'accent sur la réponse à la question 2 b).

Par conséquent, la Cour se trouve face au problème de savoir si elle doit répondre à toute question abstraite formulée par la juridiction renvoyant devant elle, ou si elle ne doit pas, au contraire, déterminer ce qu'il importe vraiment à cette juridiction de connaître en vue de prendre sa décision. Tant la position que la fonction de la Cour militent en faveur de la thèse qu'elle peut considérer comme irrecevables des questions que la juridiction qui renvoie devant elle n'a considérées comme nécessaires qu'à cause de leur rapport avec d'autres questions, lorsque, après solution de la question principale, ces questions secondaires n'ont plus d'importance.

- 2) Dans le cas où la Cour serait d'avis que du seul fait du renvoi de la question 2 a) devant elle il ressort à suffisance de droit que la juridiction de renvoi l'a estimée « nécessaire » dans le sens de l'article 177, alinéa 2, on peut se demander s'il ne convient pas de préciser cette opinion qui reflète la jurisprudence actuelle.

Il faut attirer l'attention sur le fait que dans le cas présent la « nécessité » de la question 2 a) ne dépend nullement d'une interprétation du droit national (néerlandais), mais de celle du droit communautaire, la partie a) n'ayant d'importance que s'il est possible de conclure à l'invalidité, visée sous b), de la décision litigieuse.

Cette possibilité dépend de la question de savoir si, dans une procédure dans le cadre de l'article 177, des particuliers peuvent attaquer des décisions destinées aux États membres et dépend donc d'une question d'interprétation de l'article 177.

Il est douteux que la Cour puisse être tenue de respecter l'interprétation d'une disposition du traité C.E.E. qu'a donnée

une juridiction de renvoi, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, sans que lui soit soumise également cette interprétation (dans le cas concret, l'interprétation de l'article 177 par le « College », interprétation qui découle des termes « de ce fait » tels que les comprend le « College »).

La Cour se trouve ainsi saisie du problème de savoir si elle ne doit pas statuer elle-même sur la « nécessité » de la question qui lui est soumise et ainsi sur la recevabilité de cette question.

- 3) Si l'on accepte les thèses exposées ci-dessus, la recevabilité de la question 2 a) dépend de la question de savoir si, dans le cadre d'une question préjudicielle, la légalité d'une décision destinée à un État membre peut être soulevée.

Pour l'examen de ce problème, il faut partir de la teneur du texte du traité : alors que l'article 177 emploie le terme « validité », visant plutôt l'aspect formel d'un acte juridique, l'article 173 prévoit l'examen de la « légalité ».

Il y a lieu de se demander si un examen de la légalité, qui aux termes de l'article 173 du traité n'est pas seulement frappé de forclusion mais est impossible par principe, doit être admis par le détour de la procédure prévue à l'article 177.

L'examen au fond admis explicitement par l'article 184 doit aussi être assuré dans le cadre des questions préjudicielles, mais cet article se limite aux règlements et ne vaut donc pas pour les décisions destinées aux États membres.

- 4) Si la Cour parvient au résultat que l'examen de la « validité » d'une décision destinée aux États membres n'exclut pas l'examen de la « légalité », les questions soumises à la Cour sont alors recevables. Si la Cour ne parvient pas à ce résultat, la question 2 a) est irrecevable.

Même si la Cour estimait la question 2 a) recevable, bien qu'elle n'accepte pas l'admissibilité d'un examen de la « légalité », elle parviendrait tout de même à un résultat identique, parce qu'il y aurait lieu, dès lors, de répondre d'abord à la question b), de sorte que la question a) serait devenue entre temps sans objet, n'ayant plus aucun effet sur la validité

de la décision. Sinon, la réponse à la question 2 a) pourrait aboutir à ce que la Cour constate l'illégalité de la décision sans qu'il y eût lieu d'en tirer des conclusions quant à la validité de celle-ci.

Quant à la question n^o 3

Les mêmes considérations que celles que nous avons déjà exposées à propos de la question n^o 2 s'appliquent aussi à la recevabilité de cette question.

B — RÉPONSES AUX QUESTIONS

Étant donné que le gouvernement fédéral attache avant tout de l'importance à la question de savoir dans quelle mesure des décisions destinées aux États membres peuvent faire l'objet d'un examen au cours d'une procédure préjudicielle, il ne prend position que très brièvement sur les questions soumises à la Cour :

Question n^o 1

Cette question doit recevoir une réponse affirmative, parce que l'autorisation pour les Pays-Bas de percevoir la taxe dont il s'agit découle sans autre de la teneur de la décision.

Question n^o 2

— Dans le cas où seule la validité pourrait faire l'objet d'un examen, la réponse peut se limiter à la seule constatation que la décision est valide;

la réponse à la question a) peut alors tomber.

— Pour le cas où l'examen de la « légalité » serait également admissible, il faut remarquer que l'autorisation a été octroyée à la République fédérale à la condition que « l'État membre exportateur n'applique pas cette taxe à la sortie »; qu'il s'ensuit que les États membres exportateurs devaient être

· autorisés à appliquer cette taxe car, sinon, la condition aurait été dépourvue de sens.

Pour cela, point n'était besoin d'une demande des pays exportateurs, puisque leur compétence ne constitue que le corollaire de l'autorisation donnée à la République fédérale. En pareil cas, il suffit que l'autorisation soit demandée par l'État auquel cette mesure doit accorder une certaine sauvegarde.

Question n° 3

Ici également, il est possible que s'avère superflue la réponse aux questions qui visent la légalité de la décision.

Pour autant que de besoin, les observations suivantes sont présentées :

- On ne voit pas pourquoi l'article 226 ne s'appliquerait pas aux difficultés visées dans le cas d'espèce.
- Il ne peut être question que la procédure de l'article 226 du traité C.E.E. ait été choisie pour éviter la procédure de l'article 235 du traité; au contraire, en vue de suppléer à l'article 226, d'abord appliqué, il a été fait appel à l'article 235 du traité, parce que l'article 226, bien que suffisant pour une courte période de transition, n'a pas été considéré comme une base juridique satisfaisante pour une durée plus longue.

III — Procédure

Les décisions du « College van Beroep voor het Bedrijfsleven » du 10 juillet 1963 ont été inscrites au registre de la Cour le 11 juillet 1963.

Elles ont été signifiées aux parties dans les deux affaires, aux États membres ainsi qu'à la Commission C.E.E., le 26 juillet suivant, par les soins du greffier de la Cour.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour C.E.E., les requérantes au principal, la Commission C.E.E.

ainsi que le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne ont présenté des observations écrites dans les deux affaires.

Par ordonnance du 19 juillet 1963, la Cour a décidé de joindre lesdites affaires.

A l'audience publique de la Cour du 28 novembre 1963, les requérantes au principal, la Commission C.E.E. ainsi que le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne ont présenté leurs observations orales.

L'avocat général a pris ses conclusions orales et motivées à l'audience du 16 décembre 1963.

MOTIFS

Attendu que la Commission a évoqué la question de savoir si le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven », tribunal de dernière instance, n'a pas méconnu l'article 177, alinéa 3, du traité en ne saisissant pas la Cour de l'interprétation de l'article 12, sur laquelle ledit « College » a basé les questions soumises à la procédure préjudicielle;

que, cependant, il ressort des motifs du jugement dudit « College » que celui-ci n'a pas interprété lui-même l'article 12, mais qu'il s'est borné à appliquer à l'espèce l'interprétation résultant des arrêts précédemment rendus par la Cour, en vertu de l'article 177, dans les affaires 26-62 et 28 à 30-62;

qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner le point soulevé par la Commission;

attendu qu'est d'abord posée à la Cour la question de savoir si les décisions litigieuses de la Commission autorisant la perception par la république fédérale d'Allemagne d'une taxe spéciale sur l'importation de la pâte à fondant conféraient également au royaume des Pays-Bas le pouvoir d'instituer une taxe de même montant à l'exportation de ce produit vers la république fédérale d'Allemagne;

que l'autorisation donnée à celle-ci est subordonnée à la condition que l'État membre exportateur ne prélève pas lui-même la taxe fixée par les décisions;

que d'ailleurs ces décisions, destinées entre autres aux gouvernements de la république fédérale d'Allemagne et du royaume des Pays-Bas, ont fixé le montant de la taxe premièrement en florins néerlandais et subsidiairement en Deutsche Mark;

que si une autorisation explicite, plus conforme aux exigences de la sécurité juridique, n'a pas été formulée dans les décisions, celles-ci n'en ont pas moins implicitement autorisé le gouvernement néerlandais à prélever la taxe dont il s'agit;

attendu qu'aux termes de la deuxième question il est demandé à la Cour de dire si l'article 226 permettait à la Commission d'autoriser le gouvernement des Pays-Bas à instituer une taxe qu'il n'avait pas demandée et, dans la négative, si la validité des décisions ne s'en trouve affectée;

attendu que les mesures de sauvegarde ne peuvent avoir d'autre but que celui de protéger temporairement un secteur de l'activité économique en difficulté;

que si le paragraphe 1 de l'article 226 prévoit que l'État intéressé demande à être autorisé à adopter lui-même des mesures de sauvegarde, il n'est pas moins vrai que le paragraphe 2 de cette disposition attribuée à la Commission, saisie de cette demande, le pouvoir de fixer « les mesures de sauvegarde qu'elle estime nécessaires, en précisant les conditions et les modalités d'application »;

que le caractère exceptionnel de la disposition dont il s'agit ne concerne que la nature et la mesure des dérogations au traité et non pas les modalités que prévoit la Commission pour réaliser la sauvegarde demandée;

qu'à cet égard la Commission doit faire usage des moyens qui comportent les effets les plus limités à l'égard de l'État dont un secteur d'activité économique est touché par les mesures autorisées;

que, dans ce but, l'autorisation accordée à l'État demandeur d'adopter les mesures de sauvegarde qu'il a sollicitées peut être soumise à la condition que l'État dont un secteur d'activité économique est touché par ces mesures ne préfère pas les appliquer lui-même;

que, d'ailleurs, le pouvoir de la Commission d'affecter son autorisation d'une telle condition est encore souligné par le paragraphe 3 de l'article 226, qui prescrit le choix par priorité des mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun;

que, dès lors, sous cet aspect, les décisions controversées ne prêtent pas à critique;

attendu que, dans la troisième question, le « College van Beroep » demande en premier lieu de dire si des difficultés résultant exclusivement de l'application des règles impératives du traité et notamment de la suppression des tarifs intérieurs peuvent constituer les difficultés visées par l'article 226;

qu'il ressort des considérations des décisions litigieuses que la Commission a estimé qu'il s'agit en l'espèce de difficultés existant dès avant l'application du traité et qui se sont seulement aggravées du fait de la suppression des restrictions au commerce intérieur dans le marché commun;

que l'inexactitude de ces considérants n'ayant pas été démontrée, la question dont il s'agit n'apparaît pas adéquate au regard des décisions de la Commission soumises à l'examen de la Cour;

que, d'ailleurs, l'article 226 n'assortit la notion de « difficultés » d'aucune distinction selon que celles-ci proviennent ou non de l'application du traité;

que la validité des décisions litigieuses ne paraît donc pas susceptible d'être mise en cause sur ce point;

attendu qu'en second lieu il est demandé à la Cour, dans la troisième question, de dire si la validité de ces décisions est affectée

en raison de motifs non précisés ou encore motif pris de ce que la Commission aurait statué en vertu de l'article 226 du traité pour éviter l'application de l'article 235;

qu'à cet égard il suffit à la Cour d'examiner, d'une part, si la Commission, en recourant à l'article 226, n'a pas méconnu l'article 235 et, d'autre part, si les décisions litigieuses sont par ailleurs entachées d'un vice susceptible d'être soulevé d'office;

attendu que l'article 235 offre un moyen d'action subsidiaire et s'applique seulement dans les cas pour lesquels le traité n'a pas prévu les pouvoirs nécessaires à la réalisation de l'objet visé;

qu'en conséquence l'exercice régulier des pouvoirs conférés par le traité ne saurait constituer une méconnaissance de cette disposition;

attendu que les requérantes au principal, en invoquant les termes de l'arrêt de la Cour dans les affaires jointes 2 et 3-62, ont allégué qu'une autorisation non publiée ne saurait être considérée comme « l'exception clairement prévue » exigée par cet arrêt;

que l'omission de la publicité prévue étant susceptible d'être relevée d'office, il y a lieu d'examiner cette allégation;

que, s'il apparaît souhaitable qu'une décision de cette nature affectant les droits et intérêts des ressortissants de plusieurs États membres ne demeure pas privée d'une publicité qui a cependant été assurée dans des cas analogues, l'article 101 ne prescrit pour les décisions que leur notification aux destinataires;

qu'il est constant qu'en l'espèce une telle notification a eu lieu;

que d'ailleurs ladite « exception clairement prévue » était en l'occurrence constituée par l'article 226 lui-même, pour autant qu'il rend possible l'adoption de mesures de sauvegarde comportant des dérogations aux règles des articles 12 et 16 du traité;

que, dès lors, en l'absence de tout autre vice susceptible d'être examiné d'office, il n'apparaît aucun élément de nature à affecter la validité des décisions dont il s'agit.

QUANT AUX DÉPENS

Attendu que les frais exposés par la Commission de la C.E.E. et le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne qui ont soumis leurs observations à la Cour ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours des litiges pendant devant le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven » et que la décision sur les dépens incombe dès lors à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les requérantes au principal, la Commission de la C.E.E. ainsi que le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne entendus en leurs observations orales;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 12, 16, 177, 191, 226 et 235 du traité instituant la Communauté économique européenne;

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;

vu ses arrêts dans les affaires 26-62 et 28 à 30-62,

LA COUR

statuant sur les questions à elle soumises à titre préjudiciel par le « College van Beroep voor het Bedrijfsleven », par ses décisions du 10 juillet 1963, dit pour droit :

- 1° Les décisions de la Commission de la C.E.E. du 27 juillet 1960, du 21 décembre 1960, du 28 juin 1961, du 22 décembre 1961 et du 27 février 1962 fixant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation dans la république fédérale d'Allemagne de pain et de pâte à fondant en provenance d'autres États membres confèrent au gouvernement du royaume des Pays-Bas le pouvoir d'instituer une taxe de même montant à l'exportation de ces produits vers la république fédérale d'Allemagne;
- 2° L'examen des questions dont la Cour a été saisie ne révèle aucun élément de nature à affecter la validité desdites décisions;
- 3° Il appartient au « College van Beroep voor het Bedrijfsleven » de statuer sur les dépens de la présente instance.

Ainsi jugé à Luxembourg le 18 février 1964.

DONNER	HAMMES	TRABUCCHI
DELVAUX	ROSSI	LECOURT
		STRAUSS

Lu en séance publique à Luxembourg le 18 février 1964.

Le greffier
A. VAN HOUTTE

Pour le président
Ch. L. HAMMES
Président de chambre