

ARRÊT DE LA COUR

26 mars 1987 *

Dans l'affaire 45/86,

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Gilsdorf, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Conseil des Communautés européennes, représenté par M. Jean-Louis Dewost, directeur général de son service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. John Carbery, conseiller au service juridique du Conseil, en qualité de coagent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Jörg Käser, directeur du département des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation du règlement (CEE) n° 3599/85 du Conseil, du 17 décembre 1985, portant application de préférences tarifaires généralisées pour l'année 1986 à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement, et du règlement (CEE) n° 3600/85 du Conseil, du 17 décembre 1985, portant application de préférences tarifaires généralisées pour l'année 1986 aux produits textiles originaires de pays en voie de développement,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, présidents de chambre, G. Bosco, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet et G. C. Rodríguez Iglesias, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz

greffier: M^{me} D. Louterman, administrateur

* Langue de procédure: le français.

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 2 décembre 1986, l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 29 janvier 1987, rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 17 février 1986, la Commission a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à l'annulation du règlement n° 3599/85 du Conseil, du 17 décembre 1985, portant application de préférences tarifaires généralisées pour l'année 1986 à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement, et du règlement n° 3600/85 du Conseil, du 17 décembre 1985, portant application de préférences tarifaires généralisées pour l'année 1986 aux produits textiles originaires de pays en voie de développement (JO L 352, p. 1 et 107).
- 2 En ce qui concerne les faits et les moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.
- 3 Quant aux doutes exprimés par le Conseil sur la recevabilité du recours, au regard de l'intérêt pour agir de la Commission, il suffit de constater que l'article 173 du traité fait une distinction nette entre le droit de recours des institutions communautaires et des États membres, d'une part, et celui des personnes physiques et morales, de l'autre, l'alinéa 1 de cet article ouvrant à la Commission et à tout État membre le droit de contester, par un recours en annulation, la légalité de tout règlement du Conseil, sans que l'exercice de ce droit soit conditionné par la justification d'un intérêt pour agir. Dès lors, le recours est recevable.
- 4 La Commission invoque à l'appui de son recours deux moyens qui, selon elle, se confondent en un seul grief: l'absence d'une base juridique précise, qui, d'une part,

serait en elle-même une violation de l'article 190 du traité et qui, en même temps, constituerait en l'espèce une violation du traité parce qu'elle aurait eu pour résultat le recours à une procédure de vote à l'unanimité au lieu de la procédure applicable selon l'article 113 du traité, seule base juridique correcte du point de vue de la Commission.

- 5 L'article 190 du traité prévoit que « les règlements, les directives et les décisions du Conseil et de la Commission sont motivés ». Il ressort de la jurisprudence de la Cour (notamment de l'arrêt du 7 juillet 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805) que, pour satisfaire à cette obligation de motivation, il est nécessaire que les actes communautaires comprennent l'exposé des éléments de fait et de droit sur lesquels l'institution s'est fondée, de sorte que la Cour puisse exercer son contrôle et que tant les États membres que les intéressés connaissent les conditions dans lesquelles les institutions communautaires ont fait application du traité.
- 6 Il convient donc de vérifier si les règlements attaqués répondent à ces exigences.
- 7 A cet égard, le Conseil a soutenu que, bien que l'indication de la base juridique soit imprécise, l'ensemble des considérants des règlements fourniraient une information alternative suffisante sur les buts poursuivis par le Conseil qui seraient à la fois de politique commerciale et de politique d'aide au développement.
- 8 Ces éléments ne sont néanmoins pas suffisants pour connaître la base juridique en vertu de laquelle le Conseil a agi. En effet, tout en se référant à l'amélioration de l'accès des pays en voie de développement aux marchés des pays donneurs de préférences, les considérants des règlements se limitent à évoquer les adaptations du système communautaire des préférences généralisées, qui se sont avérées nécessaires après une expérience de quinze années. Par ailleurs, il ressort des informations que le Conseil a lui-même fournies à la Cour que la formule « vu le traité » a été retenue à cause des divergences de vues quant au choix de la base juridique appropriée. Une telle formule avait donc justement pour but de laisser dans le vague la base juridique des règlements en question.
- 9 Il est vrai que l'omission de la référence à une disposition précise du traité peut ne pas constituer un vice substantiel lorsque la base juridique d'un acte peut être

déterminée à l'appui d'autres éléments de celui-ci. Une telle référence explicite est cependant indispensable lorsque, à défaut de celle-ci, les intéressés et la Cour sont laissés dans l'incertitude quant à la base juridique précise.

- 10 En réponse à une question de la Cour, le Conseil a indiqué qu'il avait entendu se fonder à la fois sur les articles 113 et 235 du traité lorsqu'il a adopté les règlements attaqués. Le Conseil a expliqué s'être écarté de la proposition de la Commission, qui visait le seul article 113, parce qu'il était convaincu que par les règlements litigieux il poursuivait non seulement des objectifs de politique commerciale, mais aussi des objectifs importants de politique de développement. La mise en œuvre de cette politique déborderait le cadre de l'article 113 du traité et exigerait de recourir à l'article 235.
- 11 Il convient de relever que, dans le cadre du système des compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte ne peut pas dépendre seulement de la conviction d'une institution quant au but poursuivi, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel.
- 12 En l'espèce, la controverse sur la base juridique correcte n'était pas de portée purement formelle, étant donné que les articles 113 et 235 du traité comportent des règles différentes pour la formation de la volonté du Conseil et que le choix de la base juridique était donc susceptible d'avoir des conséquences sur la détermination du contenu des règlements attaqués.
- 13 Il résulte des termes mêmes de l'article 235 que le recours à cet article comme base juridique d'un acte n'est justifié que si aucune autre disposition du traité ne confère aux institutions communautaires la compétence nécessaire pour arrêter cet acte.
- 14 Il convient donc de vérifier si, en l'occurrence, le Conseil était compétent pour arrêter les règlements attaqués en vertu du seul article 113 du traité, comme la Commission le soutient.

- 15 Il est constant que les préférences tarifaires octroyées par les règlements litigieux sont des « modifications tarifaires » au sens de l'article 113. Le Conseil soutient néanmoins que les buts poursuivis par les règlements en matière de politique d'aide au développement dépassent le cadre de la politique commerciale commune.
- 16 Il convient de relever, en premier lieu, comme la Cour l'a déjà constaté, que la notion de politique commerciale a le même contenu, qu'elle s'applique dans la sphère d'action internationale d'un État ou dans celle de la Communauté (avis 1/75 du 11 novembre 1975, Rec. p. 1355).
- 17 Le lien entre commerce et développement s'est progressivement affirmé dans la société internationale contemporaine; il a été reconnu dans le cadre des Nations unies, notamment par les travaux de la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (Cnuced), et dans celui du GATT, notamment par l'insertion, dans l'accord général, d'une partie IV intitulée « Commerce et développement ».
- 18 C'est dans cette perspective qu'a été conçu le modèle dont s'est inspiré le système communautaire des préférences généralisées mis en œuvre partiellement par les règlements litigieux. Ce système est l'expression d'une nouvelle conception des relations commerciales internationales faisant une large place à des objectifs de développement.
- 19 En définissant, dans les articles 110 et suivants, les caractéristiques et les instruments de la politique commerciale commune, le traité a tenu compte des évolutions possibles. C'est ainsi que l'article 110 énumère, parmi les objectifs de la politique commerciale, celui de contribuer « au développement harmonieux du commerce mondial », objectif qui présuppose que cette politique s'adapte aux changements éventuels des conceptions dans la société internationale. De même, les articles 113 à 116 prévoient non seulement des actes des institutions ainsi que la conclusion d'accords avec des pays tiers, mais également une action commune « dans le cadre des organisations internationales à caractère économique », expression suffisamment large pour englober des organisations internationales qui pourraient s'occuper des problèmes de commerce dans la perspective d'une politique de développement.

- 20 La Cour a déjà reconnu que le lien avec les problèmes du développement ne fait pas échapper un acte au domaine de la politique commerciale commune tel qu'il est défini par le traité. Elle a considéré qu'une politique commerciale commune ne pourrait plus être conduite utilement si la Communauté n'était pas en mesure de disposer aussi des moyens d'action allant au-delà des instruments destinés à avoir une prise sur les seuls aspects traditionnels du commerce extérieur. Une « politique commerciale » ainsi comprise serait vouée à devenir graduellement insignifiante (avis 1/78 du 4 octobre 1979, Rec. p. 2871).
- 21 Il s'ensuit que les règlements litigieux sont des actes qui relèvent du domaine de la politique commerciale commune et que le Conseil, étant compétent pour les arrêter en vertu de l'article 113 du traité, n'était pas fondé à se baser sur l'article 235.
- 22 Il résulte de ce qui précède que les règlements attaqués ne satisfont pas aux exigences de motivation de l'article 190 du traité, d'une part, et que, d'autre part, ils n'ont pas été adoptés sur la base juridique correcte. Dès lors, ils doivent être annulés.
- 23 Toutefois, compte tenu des circonstances de l'espèce et des exigences de la sécurité juridique, il convient de déclarer définitifs en vertu de l'article 174, alinéa 2, du traité les effets des règlements annulés.

Sur les dépens

- 24 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le Conseil ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Le règlement n° 3599/85 du Conseil, du 17 décembre 1985, portant application de préférences tarifaires généralisées pour l'année 1986 à certains produits industriels originaires de pays en voie de développement, et le règlement n° 3600/85 du Conseil, du 17 décembre 1985, portant application de préférences tarifaires généralisées pour l'année 1986 aux produits textiles originaires de pays en voie de développement (JO L 352, p. 1 et 107), sont annulés.
- 2) Les effets des règlements annulés sont à considérer comme définitifs.
- 3) Le Conseil est condamné aux dépens.

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Bahlmann Joliet Rodríguez Iglesias

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 mars 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart