

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 25 février 1999 \*

1. Par recours en annulation introduit sur le fondement de l'article 173 du traité CE et déposé au greffe le 3 mars 1996, la République portugaise demande à la Cour d'annuler la décision 96/386/CE du Conseil, du 26 février 1996, relative à la conclusion des mémorandums d'accord entre la Communauté européenne et la république islamique du Pakistan et entre la Communauté européenne et la république de l'Inde concernant des arrangements dans le domaine de l'accès au marché des produits textiles<sup>1</sup> (ci-après la « décision »).

Le cadre juridique dans lequel s'inscrit le recours

*Les accords internationaux multilatéraux*

2. Le secteur des textiles a connu sa première réglementation générale avec l'arran-

gement multilatéral du 20 décembre 1973 concernant le commerce international des textiles, communément dénommé « accord multifibres »<sup>2</sup>. Cet accord est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1974 et l'est resté par l'effet d'une série d'accords de prorogation<sup>3</sup>, jusqu'au 31 décembre 1994. L'accord multifibres vise à « réaliser, en ce qui concerne les produits textiles, l'expansion du commerce, l'abaissement des obstacles à ce commerce et la libéralisation progressive du commerce mondial tout en assurant le développement ordonné et équitable du commerce de ces produits et en évitant les effets de désorganisation sur des marchés et sur des types de production aussi bien de pays importateurs que de pays exportateurs » (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2). A cette fin, l'accord prévoit que « les pays participants peuvent, conformément aux objectifs et aux principes fondamentaux de [l'] arrangement, conclure des accords bilatéraux à des conditions mutuellement acceptables afin, d'une part, d'éliminer les risques réels de désorganisation du marché... des pays importateurs et de désorganisa-

\* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 153, p. 47.

2 — La Communauté a adhéré à l'accord multifibres par décision (74/214/CEE) du Conseil, du 21 mars 1974, portant conclusion de l'arrangement concernant le commerce international des textiles (JO L 118, p. 1).

3 — Les protocoles de prorogation de l'accord multifibres ont été conclus le 14 décembre 1977, le 22 décembre 1981, le 31 juillet 1986, le 31 juillet 1991, le 9 décembre 1992 et, enfin, le 9 décembre 1993. La Communauté a adhéré à tous les protocoles.

tion du commerce des textiles des pays exportateurs et, d'autre part, d'assurer l'expansion et le développement ordonné du commerce des textiles et le traitement équitable des pays participants» (article 4, paragraphe 2).

3. A la suite de la déclaration de Punta del Este du 20 septembre 1986, des négociations internationales ont été ouvertes en vue d'intégrer le secteur des textiles et de l'habillement dans le cadre du GATT, intégration qui suppose l'application à ce secteur de la réglementation générale du GATT et, par conséquent, de la tendance à l'ouverture des marchés nationaux.

Le 15 avril 1994 a été signé à Marrakech l'acte final du cycle d'Uruguay, acte qui comprend l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce ainsi qu'une série d'accords multilatéraux annexés à l'accord sur l'OMC, au nombre desquels figure l'accord sur les textiles et les vêtements (ci-après l'«ATV»). La Communauté a adhéré à cet accord par décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations

multilatérales du cycle d'Uruguay (1986-1994)<sup>4</sup>.

4. L'ATV contient les règles applicables au commerce international des textiles pour une période transitoire de dix ans devant aboutir à l'intégration définitive du secteur dans le cadre du GATT (article 1<sup>er</sup> de l'ATV). Conformément à l'article 2, paragraphe 1, de l'ATV, toutes les restrictions quantitatives prévues dans des accords bilatéraux doivent être notifiées, dans un délai de 60 jours à compter de l'entrée en vigueur de l'ATV, à l'organe de supervision des textiles mis en place par le même ATV<sup>5</sup>. A la date d'entrée en vigueur de l'accord sur l'OMC, chaque membre doit intégrer dans le GATT des produits représentant pas moins de 16 % du volume total, en 1990, de ses importations de produits dudit secteur (article 2, paragraphe 6). Les produits restants doivent être intégrés en trois étapes venant à échéance le premier jour du 37<sup>e</sup> mois, le premier jour du 85<sup>e</sup> mois et, enfin, le premier jour du 121<sup>e</sup> mois après que l'accord sur l'OMC aura pris effet. A l'issue de cette troisième phase, «le secteur des textiles et des vêtements se trouvera intégré dans le cadre du GATT de 1994, toutes les restrictions

4 — JO L 336, p. 1.

5 — Conformément à l'article 8, paragraphe 1, de l'ATV, «pour superviser la mise en œuvre du présent accord, examiner toutes les mesures prises en vertu du présent accord et leur conformité avec celui-ci, et prendre les mesures qui lui incombent expressément en vertu du présent accord, l'Organe de supervision des textiles ('OspT') est institué. L'OspT sera composé d'un président et de dix membres. Sa composition sera équilibrée et largement représentative des membres et des dispositions seront prises pour que l'attribution des sièges se fasse par roulement, à intervalles appropriés. Les membres seront nommés par des membres désignés par le conseil du commerce et des marchandises pour siéger à l'OspT, où ils s'acquitteront de leurs fonctions à titre personnel».

appliquées au titre du présent accord ayant été éliminées» [article 2, paragraphe 8, notamment sous c)]. Enfin, pour ce qui est des différents mécanismes de flexibilité, l'article 2, paragraphe 16, de l'ATV prévoit que «les dispositions relatives à la flexibilité, c'est-à-dire les possibilités de transfert, de report et d'utilisation anticipée, applicables à toutes les restrictions maintenues au titre du présent article, seront les mêmes que celles qui sont prévues pour la période de 12 mois précédant l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC dans les accords bilatéraux conclus au titre de l'AMF»<sup>6</sup>. En outre, «aucune limite quantitative ne sera imposée ni maintenue à l'utilisation combinée des possibilités de transferts, de report et d'utilisation anticipée».

*Les accords internationaux conclus entre la Communauté européenne et la république islamique du Pakistan et entre la Communauté européenne et la république de l'Inde*

5. Les 15 octobre et 31 décembre 1994, la Commission a paraphé deux mémorandums d'accord respectivement avec la république islamique du Pakistan et la répu-

blique de l'Inde (ci-après le «Pakistan» et l'«Inde»), «concernant des arrangements dans le domaine de l'accès au marché des produits textiles».

Le mémorandum d'accord avec le Pakistan contient un certain nombre d'engagements tant de la part de la Communauté que de cet État tiers. En particulier, le Pakistan s'engage à éliminer toutes les restrictions quantitatives applicables à une série de produits textiles spécifiquement énumérés à l'annexe II du mémorandum d'accord. La Commission, de son côté, s'engage à éliminer «avant l'entrée en vigueur de l'OMC... toutes les restrictions qui touchent actuellement les importations de produits de l'artisanat et de l'industrie familiale du Pakistan» (point 7) et «à réserver un accueil favorable aux demandes de facilités exceptionnelles (notamment les reports, les utilisations anticipées et les transferts inter-catégories) introduites par le gouvernement pakistanais dans le cadre de la gestion des restrictions [tarifaires] existantes» (point 6).

Le mémorandum d'accord avec l'Inde prévoit que le gouvernement indien consolidera les droits qu'il applique aux produits textiles et aux vêtements expressément énumérés à l'annexe du mémorandum d'accord et que «ces taux seront notifiés au secrétariat de l'OMC dans un délai de

<sup>6</sup> — On entend par flexibilité ou facilité la possibilité d'accorder des licences pour l'importation de produits en quantités supérieures aux contingents d'importation.

60 jours à compter de l'entrée en vigueur de l'OMC». Il est également prévu que le gouvernement indien pourra «introduire d'autres types de droits spécifiques pour certains produits» et que ces droits «seront exprimés sous la forme d'un pourcentage *ad valorem* ou d'un montant en INR par article/mètre carré/kilogramme» (point 2). La Communauté européenne, de son côté, doit supprimer, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995, toutes les restrictions aux exportations indiennes de produits de l'artisanat et de l'industrie familiale, mentionnés à l'article 5 de l'accord entre la Communauté européenne et l'Inde (point 5)<sup>7</sup>. La Communauté s'engage à réserver un accueil favorable aux demandes de «facilités exceptionnelles que le gouvernement indien pourrait introduire en dehors des facilités applicables au titre des accords textiles bilatéraux» en vue d'importations déterminées spécifiquement mentionnées dans le mémorandum d'accord (point 6).

6. Sur proposition de la Commission du 7 décembre 1995, le Conseil a adopté, le 26 février 1996, la décision attaquée relative à la conclusion desdits accords. Cet acte a été approuvé à la majorité qualifiée, le royaume d'Espagne, la République hel-

lénique et la République portugaise ayant voté contre.

7. Les accords avec l'Inde et le Pakistan ont donc été signés respectivement les 8 et 27 mars 1996.

8. La décision précitée du Conseil du 26 février 1996 a été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* le 27 juin 1996.

*La réglementation communautaire en matière de contingents d'importation des produits textiles*

9. Le règlement (CEE) n° 3030/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, relatif au régime commun applicable aux importations de certains produits textiles originaires des pays tiers<sup>8</sup> fixe les limites applicables aux importations communautaires de textiles en provenance des pays tiers. En vertu de son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, tel que modifié par le règlement (CE) n° 3289/94 du Conseil, du 22 décembre 1994<sup>9</sup>, le règlement s'applique: «—aux importations des produits textiles énumérés à l'annexe I, originaires des pays tiers mentionnés à l'annexe II avec lesquels la Communauté a conclu des accords bilatéraux, protocoles ou autres arrange-

7 — L'article 5 de l'accord conclu entre la Communauté et la République de l'Inde, par décision 88/495/CEE du Conseil, du 11 décembre 1986, sur la mise en application à titre provisoire de l'accord entre la Communauté économique européenne et la République de l'Inde sur le commerce des produits textiles (JO 1988, L 267, p. 1) prévoit que, par renvoi à l'article 12, paragraphe 3, de l'accord de Genève, l'arrangement concernant le commerce international des textiles, conclu par la Communauté par la décision 74/214 (précitée à la note 2), les contingents d'importation «ne s'appliquent pas aux tissus de fabrication artisanale, aux articles fabriqués à la main avec lesdits tissus ni aux produits artisanaux typiques du folklore traditionnel».

8 — JO L 275, p. 1.

9 — JO L 349, p. 85.

ments; — aux importations des produits textiles qui ne sont pas intégrés dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en application de l'article 2 paragraphe 6 de l'accord sur les produits textiles et les vêtements (ATV), tel que cités à l'annexe X et qui sont originaires des pays tiers, membres de l'OMC, cités à l'annexe XI».

violation du principe de l'égalité entre les opérateurs économiques.

## Appréciation

### *Sur la violation des principes généraux de l'ordre juridique communautaire*

Trois de ces moyens présentent une autonomie par rapport aux arguments invoqués au soutien du grief d'incompatibilité entre la décision et les règles de l'OMC et peuvent, par conséquent, être examinés dès à présent. Il s'agit du moyen tiré de la violation du principe de la publicité [sous a)], du moyen relatif à la violation du principe de transparence [sous b)] et de celui tiré de la violation du principe de la non-rétroactivité des normes juridiques [sous e)]. Nous nous pencherons ensuite sur les quatre autres moyens du recours, et ce après avoir examiné la compatibilité des règles des accords bilatéraux avec celles de l'accord multilatéral sur l'OMC et de ses annexes.

10. Le gouvernement portugais conteste la légalité de la décision du Conseil au motif qu'elle serait contraire tant aux principes généraux du droit communautaire qu'aux règles de l'OMC. A l'appui du premier grief de nullité, le gouvernement portugais invoque plusieurs moyens d'annulation, à savoir: a) la violation du principe de la publicité des normes juridiques communautaires, b) la violation du principe de transparence, c) la violation du principe de coopération loyale dans les rapports entre la Communauté et les États membres, d) la violation du principe de la protection de la confiance légitime, e) la violation du principe de la non-rétroactivité des normes juridiques, f) la violation du principe de la cohésion économique et sociale et g) la

11. Ainsi, sur la prétendue violation du principe de «publicité des normes juridiques communautaires», nous nous contenterons de rappeler que l'article 191 du traité CE, qui traite de la publication des actes communautaires, ne prévoit pas d'obligation de publication pour les décisions portant conclusion d'accords internationaux. Cependant, en vertu d'une pratique désormais établie, les actes du Conseil relatifs à la conclusion d'accords internationaux sont publiés au *Journal officiel des Communautés européennes*. Du point de vue factuel, on constate que la décision attaquée, qui date de février 1996, a été publiée en tout état de cause en juin de la même année, c'est-à-dire par conséquent environ quatre mois après son adoption.

Un retard de cette nature ne justifie pas, à notre sens, l'annulation de la décision.

modifie ou abroge, ne rend pas nulle cette décision: l'absence d'une telle référence ne constitue pas, en effet, la violation d'une quelconque règle de droit susceptible d'en justifier l'annulation. Ce moyen nous paraît donc, lui aussi, dépourvu de fondement.

12. Au soutien du deuxième moyen, tiré de la violation du principe de transparence, le gouvernement portugais invoque la résolution du Conseil du 8 juin 1993, relative à la qualité rédactionnelle de la législation communautaire<sup>10</sup>. Or, comme l'a relevé le Conseil, cette résolution n'a pas d'effet contraignant<sup>11</sup> et n'oblige pas les institutions à suivre des règles spécifiques en matière de rédaction des actes législatifs, mais constitue plutôt un acte politique d'engagement à rédiger ces actes de manière claire et compréhensible pour les destinataires et, plus généralement, pour toute partie intéressée. En tout état de cause, sur le plan factuel, la décision apparaît claire dans tous ses aspects, tant en ce qui concerne le texte de ses dispositions afférentes à la conclusion des deux accords internationaux qu'en ce qui concerne les règles contenues dans les deux mémorandums d'accord qui prévoient une série d'engagements réciproques des parties contractantes en vue de la libéralisation progressive du marché des textiles. Le reproche fait à la décision par l'État requérant, de ne pas indiquer expressément quelles dispositions des actes antérieurs elle

13. L'illégalité de la décision attaquée ne peut pas davantage résulter de la violation du principe de la non-rétroactivité des actes communautaires. Il est vrai que la décision, adoptée en février 1996, porte sur la conclusion de deux accords dans lesquels la Communauté s'est engagée à ouvrir progressivement le marché interne dès 1994 vis-à-vis du Pakistan et dès 1995 vis-à-vis de l'Inde, mais il nous semble que le fait de prévoir de tels engagements n'implique pas que le principe de non-rétroactivité a été enfreint comme le soutient l'État requérant.

Le Conseil observe à ce propos que les mémorandums d'accord ont été paraphés en 1994 et qu'il est donc normal qu'ils contiennent des dispositions afférentes aux importations de textiles effectuées à partir de 1995. L'institution défenderesse soutient que, en tout état de cause, puisque la décision attaquée fixe comme date d'entrée en vigueur desdits accords le jour de leur signature par les parties contractantes, intervenue les 8 et 27 mars 1996, elle n'a pas prévu que ceux-ci s'appliquent de manière rétroactive. Il nous semble toutefois que le Conseil confond l'entrée en

10 — JO C 166, p. 1.

11 — Sur les résolutions qui, en raison de leur contenu, ont un effet obligatoire, voir les arrêts de la Cour du 10 avril 1984, Luxembourg/Parlement (108/83, Rec. p. 1945, point 23), et du 28 novembre 1991, Luxembourg/Parlement (C-213/88 et C-39/89, Rec. p. I-5643, points 25 à 27).

vigueur avec l'application dans le temps de l'acte. La décision ne contient pas de disposition spécifique traitant de son entrée en vigueur et, par conséquent, ayant été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*, elle est entrée en vigueur, conformément aux règles générales, le vingtième jour suivant sa publication (article 191 du traité). En outre, la décision en question ne prévoit pas expressément que ses dispositions ont un effet rétroactif. Pourtant, le fait que cela n'ait pas été prévu n'implique pas que, dans le cas d'espèce, l'acte attaqué n'a pas été obligatoire pour la Communauté au titre d'une période antérieure à la conclusion des accords puisque ces derniers comportent expressément une série d'engagements, de la Communauté comme des autres États contractants, qui sont applicables dès 1994/1995. C'est pourquoi, contrairement à ce qu'affirme le Conseil, ce n'est pas en vertu des principes généraux applicables aux accords internationaux, et en particulier de l'article 24 de la convention de Vienne sur le droit des traités du 22 mai 1969, article qui concerne l'entrée en vigueur des accords internationaux, que l'on peut déterminer la date réelle d'entrée en vigueur de la décision. Il convient plutôt de rechercher si, à la lumière des principes généraux du droit communautaire, les dispositions des accords litigieux peuvent être considérées comme étant d'application depuis 1994/1995.

Le principe général de la non-rétroactivité des actes communautaires a été interprété, par une jurisprudence connue et constante, en ce sens qu'un acte ne peut avoir d'effet rétroactif, à titre exceptionnel, que si son

domaine justifie une telle application rétroactive et si cette application ne porte pas atteinte à la confiance légitime des intéressés. Dans le cas d'espèce, il est évident que la rétroactivité de l'acte de conclusion des accords est justifiée par le fait que la Communauté s'est expressément engagée, vis-à-vis des autres États contractants, à faire le nécessaire pour libéraliser progressivement l'accès des produits textiles originaires de ces États à son marché à partir de 1994/1995, et que, par conséquent, si l'on pouvait revenir, dans l'acte de conclusion des accords, sur l'amorce du processus d'ouverture du marché communautaire, cela constituerait une modification du texte de l'accord (sauf à voir si le régime prévu par les accords peut, en pratique, avoir une incidence sur le commerce des marchandises déjà importées avant l'entrée en vigueur des accords). Quant à l'éventuelle atteinte à la confiance légitime des intéressés, nous estimons qu'il ne peut pas exister d'attentes spécifiques des opérateurs du secteur allant dans le sens d'une consolidation des contingents d'importation, étant donné que la libéralisation du marché des textiles a fait l'objet de longues négociations dans le cadre du cycle d'Uruguay et qu'au surplus, dès le début de l'année 1995, précisément en application du mémorandum d'accord conclu avec l'Inde à la fin de l'année 1994, la Commission a, avec le règlement (CE) n° 3052/95<sup>12</sup>, abrogé le règlement n° 3030/93 relatif aux importations de produits textiles dans la Communauté, dans sa partie qui prévoyait la fixation des contingents tarifaires pour les produits textiles de l'artisanat provenant de l'Inde. Ces observations nous conduisent à conclure que ce moyen doit, lui aussi, être rejeté.

12 — Règlement du 20 décembre 1995, portant modification des annexes I, II, III, V, VI, VII, VIII, IX et XI du règlement n° 3030/93 (JO L 323, p. 1). Ce règlement a été attaqué par la République portugaise par recours déposé au greffe de la Cour le 21 mars 1996 (C-89/96).

*Sur la violation des règles et des accords de l'Organisation mondiale du commerce*

— *Sur la recevabilité des moyens tirés de la violation des règles des accords de l'Organisation mondiale du commerce*

a) Généralités: la jurisprudence sur l'effet direct des règles du GATT

14. En faveur de la possibilité de se prévaloir des règles de l'Organisation mondiale du commerce, le gouvernement portugais fait valoir que, dès lors que la décision attaquée portant conclusion des accords bilatéraux avec l'Inde et le Pakistan sur l'importation de produits textiles constitue un acte d'exécution des règles du GATT, celles-ci, même si elles sont dépourvues d'effet direct, peuvent être invoquées dans le cadre du présent recours, conformément à l'arrêt bien connu du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil<sup>13</sup>. Le Conseil conteste le fait que l'acte attaqué donne exécution aux règles de l'OMC. Il estime qu'en réalité le gouvernement portugais invoque l'existence d'un conflit entre l'accord bilatéral conclu entre la Communauté et l'Inde, d'une part, et l'accord multilatéral sur les textiles — précité — (annexé à l'accord sur l'Organisation mondiale du

commerce), d'autre part, dont la connaissance serait du ressort exclusif de l'organe de supervision des textiles prévu dans ledit accord multilatéral. Pour sa part, la Commission se borne à soutenir que les règles de l'Organisation mondiale du commerce ne peuvent pas servir de base au contrôle de légalité dès lors qu'elles sont dépourvues d'effet direct par la volonté explicite du Conseil puisque celui-ci, dans l'acte de conclusion de l'accord sur l'OMC, spécialement dans sa décision du 22 décembre 1994, a expressément exclu que l'on puisse invoquer directement les dispositions de cet accord et de ses annexes « devant les autorités judiciaires de la Communauté et des États membres » (onzième considérant de la décision 94/800).

Pour juger de la recevabilité des moyens d'annulation soulevés par le gouvernement portugais, il y a lieu de préciser quel est l'effet des accords internationaux dans l'ordre juridique communautaire, et ce plus particulièrement au regard de la jurisprudence sur l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

15. L'article 228, paragraphe 7, du traité CE dispose que les accords conclus — selon les conditions fixées au même article — entre la Communauté et un ou plusieurs États ou une organisation internationale « lient les institutions de la Communauté et les États membres ». Les accords internationaux constituent donc des sources de droit que les institutions sont tenues de respecter. Comme l'a énoncé l'arrêt Haegeman en 1974, ces accords constituant, « en

13 — C-280/93, Rec. p. I-4973.

ce qui concerne la Communauté, un acte pris par l'une des institutions de la Communauté, au sens de l'article 177, alinéa 1, sous b)... forment partie intégrante, à partir de leur entrée en vigueur, de l'ordre juridique communautaire»<sup>14</sup>. Il s'ensuit que les institutions, lorsqu'elles adoptent des actes de droit dérivé, doivent respecter les règles provenant des conventions internationales, et ce dès la date de conclusion des accords internationaux. Un éventuel conflit entre les règles de source communautaire et celles de source conventionnelle entache, en principe, l'acte communautaire d'un vice qui en justifie l'annulation.

La Cour, dans l'exercice de sa fonction d'organe garant du respect du droit communautaire et donc de toutes les règles de droit qui produisent effet à l'intérieur de cet ordre juridique, y compris le cas échéant les accords internationaux conclus par la Communauté, s'est reconnue compétente pour statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de ces derniers, et ce afin d'en «garantir l'application uniforme à l'intérieur de la Communauté»<sup>15</sup>. Dans de nombreux arrêts portant sur l'interprétation de conventions internationales, la Cour a ensuite affirmé que, pour déterminer si une règle d'une convention internationale produit des effets directs dans l'ordre juridique des États membres, il faut, d'une part, rechercher si elle a un contenu

clair, précis et inconditionnel et, d'autre part, analyser ce contenu à la lumière de l'objectif et du contexte de la convention<sup>16</sup>.

16. Dans le cas particulier des règles contenues dans le GATT ou dans les accords conclus dans le cadre du GATT, le juge communautaire a décliné, en principe, sa compétence, aussi bien pour interpréter les règles du GATT que pour apprécier la légalité d'actes de droit communautaire contraires à ces règles et a, par conséquent, refusé à ces règles internationales la valeur d'éléments du contrôle de légalité des actes communautaires.

Revenons cependant sur le raisonnement qui a conduit la Cour à exclure ainsi sa compétence. L'affaire International Fruit Company e.a., en 1972<sup>17</sup>, mettait en cause la validité de trois règlements relatifs à l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, auxquels il était reproché d'être contraires à l'article XI du GATT. La Cour a rappelé qu'elle était compétente pour statuer à titre pré-

14 — Arrêt du 30 avril 1974 (181/73, Rec. p. 449, plus particulièrement points 2 à 6).

15 — Voir, à ce sujet, l'arrêt précité Haegeman, point 6.

16 — Voir les arrêts du 5 février 1976, *Bresciani* (87/75, Rec. p. 129, point 16); du 9 février 1982, *Harlequin et Simons* (270/80, Rec. p. 329, points 14 et suiv.); du 29 avril 1982, *Pabst & Richard* (17/81, Rec. p. 1331, points 26 et 27); du 26 octobre 1982, *Kupferberg* (104/81, Rec. p. 3641, points 11 à 14 et 23); du 30 septembre 1987, *Demirel* (12/86, Rec. p. 3719, point 14); du 20 septembre 1990, *Sevince* (C-192/89, Rec. p. I-3461, point 15); du 31 janvier 1991, *Kziber* (C-18/90, Rec. p. I-199, point 15), et du 5 juillet 1994, *Anastasiou e.a.* (C-432/92, Rec. p. I-3087).

17 — Arrêt du 12 décembre 1972 (21/72 à 24/72, Rec. p. 1219).

judiciel sur la validité des actes pris par les institutions de la Communauté, même dans le cas où le motif d'invalidité découle de leur contrariété à une règle de droit international, mais a affirmé que, « pour que l'incompatibilité d'un acte communautaire avec une disposition de droit international puisse affecter la validité de cet acte, la Communauté doit d'abord être liée par cette disposition ». Puis, tout en confirmant qu'elle est bien compétente pour examiner « les motifs d'invalidité tirés du droit international », la Cour a subordonné l'exercice de son pouvoir de contrôle à la condition que les règles du GATT soient invocables devant la juridiction nationale. Elle a en effet jugé que, « dans le cas où l'invalidité est invoquée devant une juridiction nationale, il faut en outre que cette disposition soit de nature à engendrer pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice » (points 4 à 9).

La Cour s'est donc attachée à rechercher si les dispositions du GATT « engendrent pour les justiciables de la Communauté le droit de s'en prévaloir en justice, en vue de contester la validité d'un acte communautaire ». Pour répondre à cette question, poursuit la Cour de Luxembourg, « il convient d'envisager à la fois l'esprit, l'économie et les termes de l'accord général » (points 19 et 20). Analysant les caractéristiques de l'accord du GATT, elle est parvenue à la conclusion que les justiciables ne peuvent pas se prévaloir des dispositions de cet accord devant les juridictions nationales, et ce pour deux motifs essentiellement: en premier lieu en raison de la grande souplesse de ses dispositions qui autorisent

de multiples possibilités de dérogation et, en particulier, la faculté pour les États d'adopter des mesures unilatérales en cas de difficultés exceptionnelles et, en second lieu, en raison du caractère incomplet du système qui est prévu pour le règlement des différends entre les États contractants. La Cour en a donc conclu que, même si, en vertu du traité CE, la Communauté a assumé des compétences précédemment exercées par les États membres dans le domaine d'application du GATT, et même si les dispositions de cet accord doivent être considérées comme impératives à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire, les justiciables ne peuvent cependant pas se prévaloir individuellement de l'accord général devant les juridictions nationales, et que, de ce fait, la Cour de justice ne peut pas statuer sur l'incompatibilité entre un acte de droit communautaire et une règle du GATT, lorsque la question de validité est soulevée en vertu de l'article 177 du traité<sup>18</sup>. Par la suite, dans les arrêts SIOT, SPI et SAMI, et Chiquita Italia<sup>19</sup>, la Cour, en s'appuyant sur le même raisonnement, s'est déclarée incompétente également pour interpréter les règles du GATT, dans le cadre de recours préjudiciels dont elle était saisie en vertu de l'article 177 du traité.

17. Dans l'arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, cité par les parties, ce principe de la compétence limitée du juge

18 — Voir, en ce sens, l'arrêt du 24 octobre 1973, Schlüter (9/73, Rec. p. 1135, point 27).

19 — Arrêts du 16 mars 1983, SIOT (266/81, Rec. p. 731, point 12) et SPI et SAMI (267/81 à 269/81, Rec. p. 801, points 23 et 24), ainsi que du 12 décembre 1995, Chiquita Italia (C-469/93, Rec. p. I-4533, points 25 à 29).

communautaire a été étendu également aux procédures de recours fondées sur l'article 173 du traité. La Cour y a réaffirmé que la grande souplesse des règles du GATT tout comme celle du système de règlement des différends non seulement impliquent qu'«un justiciable de la Communauté ne peut pas se prévaloir [des règles du GATT] en justice afin de contester la légalité d'un acte communautaire [mais] s'opposent également à ce que la Cour prenne en considération les dispositions de l'accord général pour apprécier la légalité d'un règlement dans le cadre d'un recours introduit par un État membre au titre de l'article 173, premier alinéa, du traité» (point 109). En d'autres termes, puisque l'accord du GATT, pris dans son ensemble, n'est pas d'application directe, il s'ensuit non seulement que la juridiction nationale ne peut pas appliquer les règles de l'accord et déférer à la Cour une question préjudicielle relative à un éventuel conflit entre les deux sources de droit, mais aussi que la Cour de justice ne peut pas se prononcer sur la légalité d'un acte communautaire prétendument contraire à une règle du GATT dans le cadre d'un recours direct en annulation. La Cour estime en effet que «les différentes particularités [des règles du GATT] font apparaître que les règles de l'accord général sont dépourvues de caractère inconditionnel», ce qui n'a aucun rapport avec le contenu éventuellement inconditionnel de ces mêmes règles, et que «l'obligation de leur reconnaître valeur de règles de droit international immédiatement applicables dans les ordres juridiques internes des parties contractantes ne peut pas être fondée sur l'esprit, l'économie ou les termes de l'Accord». La Cour en déduit que, en l'absence précisément d'une telle obligation, elle n'est pas tenue de contrôler la légalité d'un acte communautaire auquel il est fait grief d'être incompatible avec les règles du GATT. Toujours dans le même arrêt Allemagne/Conseil, la Cour, se réfé-

rant à deux arrêts antérieurs<sup>20</sup>, a admis qu'elle était compétente pour exercer ce contrôle de légalité dans deux cas de figure seulement, à savoir: «dans l'hypothèse où la Communauté a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre du GATT ou dans celle où l'acte communautaire renvoie expressé-

20 — L'arrêt Allemagne/Conseil renvoie expressément à deux arrêts qui, à première vue, constituent des exceptions par rapport à la jurisprudence générale sur les effets juridiques des règles du GATT. Le premier arrêt date du 22 juin 1989, Fediol/Commission (70/87, Rec. p. 1781). Dans cette affaire, la société Fediol contestait la légalité d'une décision de la Commission qui avait rejeté la plainte qu'elle avait formulée en vertu de l'article 3, point 5, du règlement (CEE) n° 2641/84 du Conseil, du 17 septembre 1984, relatif au renforcement de la politique commerciale commune, notamment en matière de défense contre les pratiques commerciales illicites (JO L 252, p. 1). L'article 2, paragraphe 1, de ce règlement dispose que constituent des pratiques commerciales illicites toutes pratiques imputables à un pays tiers incompatibles, en matière de commerce international, soit avec le droit international, soit avec les règles généralement admises. La Cour a jugé que les dispositions combinées des articles 2 et 3 du règlement confèrent aux opérateurs intéressés le droit «de se prévaloir des dispositions du GATT dans la plainte qu'ils déposent devant la Commission, afin d'établir le caractère illicite des pratiques commerciales par lesquelles ils s'estiment lésés». En pareille hypothèse, la Cour s'estime compétente pour «contrôler[r] la légalité de la décision de la Commission appliquant ces dispositions» (point 22). La Cour affirme par conséquent que, si de manière générale les règles du GATT n'ont pas d'effet direct, le renvoi exprès qui figure dans le règlement n° 2641/84 confère toutefois au justiciable le droit de se prévaloir de ces règles en justice. Cet arrêt semble s'insérer dans l'axe jurisprudentiel général sur l'absence de reconnaissance d'effet direct aux règles du GATT. On ne saurait en dire autant de l'autre arrêt cité par la Cour dans l'affaire Allemagne/Conseil: l'arrêt du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil (C-69/89, Rec. p. I-2069). Dans ce dernier arrêt, en effet, la Cour est partie du principe que les dispositions de l'accord général sont obligatoires pour la Communauté tout comme le code antidumping «pris pour la mise en œuvre de l'article VI de l'accord général». En conséquence de quoi, elle affirme, face à la mise en cause d'un acte adopté pour satisfaire aux obligations internationales souscrites sur la base de ce code, qu'elle doit «assurer le respect des dispositions de l'accord général et de ses mesures d'exécution» et par conséquent «vérifier si... le Conseil a excédé le cadre légal ainsi fixé et si, par la disposition incriminée, il a violé les termes... du code antidumping». Dans cette affaire, la société Nakajima arguait de l'incompatibilité du règlement antidumping (CEE) n° 2423/88 du Conseil, du 11 juillet 1988, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté (JO L 209, p. 1), avec le code antidumping, c'est-à-dire l'accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, approuvé au nom de la Communauté par décision 80/271/CEE du Conseil, du 10 décembre 1979, concernant la conclusion des accords multilatéraux résultant des négociations commerciales de 1973-1979 (JO 1980, L 71, p. 1). A notre sens, un tel arrêt correspond davantage à la jurisprudence générale sur les accords internationaux et s'éloigne des critères utilisés pour apprécier les effets des accords du GATT à l'égard des règles de droit communautaire dérivé.

ment à des dispositions précises de l'accord général» (point 111). Ainsi, en citant une jurisprudence qui paraît ne pas coïncider parfaitement avec la jurisprudence classique sur l'absence d'effet direct des règles du GATT et donc de leur applicabilité par le juge communautaire, la Cour a déclaré que ces règles ne produisent des effets obligatoires à l'intérieur de l'ordre communautaire que, d'une part, dans le cas où l'acte attaqué donne exécution à l'accord général, c'est-à-dire dans l'hypothèse où existe un rapport fonctionnel entre les règles du GATT et celles du droit communautaire, et, d'autre part, dans le cas où l'acte communautaire opère un renvoi exprès aux règles internationales.

18. La jurisprudence rappelée ci-dessus suscite la perplexité: en effet, pour que le GATT, tout comme les accords conclus sur la base de l'accord général, puisse constituer des sources de droit et, par conséquent, un paramètre de légalité des actes communautaires à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire, on exige que les justiciables puissent se prévaloir de ses dispositions en justice. Cette condition a été exprimée, pour la première fois, dans un arrêt qui portait sur une question préjudicielle de validité, c'est-à-dire, dans le cadre d'une procédure qui était du ressort d'une juridiction nationale. La Cour a été conduite à exclure le caractère directement applicable des règles du GATT, dans le cas de l'arrêt *International Fruit Company e.a.*, en partant du principe que ces règles n'étaient pas susceptibles d'être invoquées devant la juridiction nationale et que, dans ces conditions, il n'était pas justifié de poser une question préjudicielle sur la légalité d'un acte communautaire au regard des

règles de l'accord en question. A ce propos, il convient seulement d'observer qu'en principe le contrôle de la validité d'un acte communautaire n'est pas subordonné au point de savoir si les règles invoquées en tant que critère de légalité sont d'application directe dans le cas où il est fait grief à l'acte communautaire d'enfreindre soit des normes communautaires de rang supérieur soit des règles de droit international autres que l'accord général<sup>21</sup>. Suscite une perplexité encore plus grande l'impossibilité de se prévaloir des mêmes dispositions du GATT, toujours en tant que critère de légalité, pour les sujets privilégiés tels que les États membres dans les procédures de recours directs fondés sur l'article 173 du traité. En effet, on ne voit pas pourquoi il faudrait subordonner le fonctionnement de la convention internationale, en tant que paramètre de légalité d'actes communautaires, à des conditions qui sont d'ordinaire exigées, dans le cadre spécifique de l'ordre communautaire, pour reconnaître l'applicabilité directe des dispositions des conventions internationales conclues par la Communauté. Il nous semble plutôt qu'une règle issue d'une convention internationale, en raison de son contenu clair, précis et inconditionnel, peut en principe être un critère du contrôle de légalité des actes communautaires. Cela n'implique pas — au regard du droit communautaire en la

21 — Récemment, la Cour, en réponse à une question de validité concernant le conflit entre un règlement qui avait suspendu un accord international conclu avec la Yougoslavie et la règle de droit coutumier international codifiée à l'article 65 de la convention de Vienne sur le droit des traités, a précisé que la possibilité d'invoquer les règles de droit coutumier international est indépendante de leur effet direct, car ces règles sont obligatoires pour la Communauté qui est tenue d'exercer ses compétences dans le respect du droit international. La Cour a, en effet, jugé que le justiciable peut invoquer les « règles du droit coutumier international de nature fondamentale à l'encontre du règlement litigieux, lequel a été pris en application de ces règles et le prive des droits au traitement préférentiel » (arrêt du 16 juin 1998, *Racke*, C-162/96, Rec. p. I-3653, point 48).

matière — qu'une règle dotée de ces caractéristiques confère nécessairement aux particuliers la position de sujets habilités à agir en justice. Pour que ce dernier effet se réalise dans l'ordre juridique communautaire et qu'ainsi les justiciables puissent se prévaloir en justice des dispositions de l'accord, il faut qu'il résulte du contexte général de l'accord que ses règles sont invocables en justice par les particuliers. C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'une règle issue d'une convention internationale peut éventuellement ne pas être d'application directe sans que cela justifie qu'on lui dénie tout effet obligatoire à l'égard des institutions communautaires et, par conséquent, la fonction de paramètre (communautaire) de légalité.

De plus, ramener la compétence du juge communautaire pour interpréter et appliquer les règles du GATT au seul cas où les actes en cause donnent exécution à ces règles ou comportent un renvoi exprès à ces mêmes règles reviendrait à subordonner l'application des règles de l'accord à la condition que l'ordre juridique communautaire ait été adapté à l'accord international par le biais d'un acte d'exécution ou de transposition et, par conséquent, à restreindre la portée des dispositions de l'article 228, paragraphe 7, du traité qui, selon la propre interprétation de la Cour de justice, prévoit que les accords internationaux produisent des effets dans l'ordre juridique communautaire à partir du moment de leur conclusion.

b) L'applicabilité directe des règles de l'OMC et la portée du onzième considérant de la décision 94/800

19. Compte tenu de ces considérations, passons à l'analyse de l'efficacité et, partant, de l'éventuelle application directe — dans le sens que l'on vient d'indiquer — des règles de l'OMC. On a souligné à juste titre dans la doctrine que les règles de l'Organisation mondiale du commerce se distinguent, par nature, de celles du précédent accord GATT: ce dernier était un accord à caractère transitoire qui prévoyait un système de flexibilité de compétences des États membres qui limitait l'effet contraignant de ses diverses dispositions et, selon la même logique, ne prévoyait pas (comme l'a souligné la Cour) un système bien défini et fermé de règlement des différends. Il faut néanmoins reconnaître, eu égard à ce qui précède, que de telles caractéristiques n'excluent pas, en principe, la possibilité pour une règle particulière d'un accord international de comporter des effets contraignants spécifiques pour les sujets de droit international — et par conséquent pour leurs organes — ayant ratifié l'accord ou qui (comme pour la Communauté dans le cadre du GATT de 1947) sont indirectement liés par ceux-ci. Quoi qu'il en soit, il faut tenir compte du processus de modification des accords concernant la libéralisation progressive du commerce international qui a conduit à la création d'un organisme international à caractère institutionnel tel que l'Organisation mondiale du commerce, doté d'une structure plus équilibrée et plus stable que celui institué avec l'accord de 1947. Et, surtout, on ne peut pas ne pas admettre que de très nombreuses dispositions des accords annexés à celui qui a institué l'Organisation mondiale du com-

merce sont créatrices d'obligations et d'interdictions à caractère inconditionnel, et impliquent des engagements précis pour les parties contractantes dans leurs relations réciproques.

(article 16, paragraphe 4, du mémorandum d'accord précité sur le règlement des différends)<sup>23</sup>.

Tout cela sans parler de la réforme du système de règlement des différends qui a fait couler beaucoup d'encre et à propos de laquelle, à juste titre, on a souligné que désormais le système laisse une marge de réaction restreinte à l'État qui s'estime victime d'agissements illicites de la part d'une autre partie contractante. Le système général<sup>22</sup> prévoit la création d'un conseil général composé de représentants de tous les membres, qui exerce, entre autres, les fonctions d'organe de règlement (article IV, paragraphe 3, de l'accord sur l'OMC). L'organe de règlement désigne un groupe spécial qui statue en toute indépendance sur la violation éventuelle des règles des accords de l'OMC (article 6, paragraphe 1, du mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends). Le rapport du groupe spécial est adopté par cet organe à la majorité des voix des membres présents. L'unanimité n'est requise qu'en cas de rejet du rapport, avec pour conséquence que le veto éventuel de l'État membre à qui est reprochée la violation d'une règle de l'OMC ne suffit pas à empêcher l'adoption dudit rapport

20. Le Conseil, dans l'acte relatif à la conclusion de l'accord sur l'OMC, a déclaré, dans le dernier considérant de la décision 94/800, que, « par sa nature, l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, y compris ses annexes, n'est pas susceptible d'être invoqué directement devant les juridictions communautaires et des États membres ». Il paraît avoir ainsi voulu limiter les effets de l'accord et s'aligner sur l'attitude des autres parties contractantes qui ont manifesté la volonté

22 — L'accord sur les textiles prévoit, comme on l'a rappelé plus haut, son propre système de règlement des différends qui prime le système général (conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du mémorandum d'accord précité sur le règlement des différends relatifs aux accords de l'OMC). Il crée un organe de supervision des textiles (OspT) qui, sur la base des « renseignements » et « notifications » des parties à l'accord et en l'absence de « solution mutuellement convenue lors des consultations bilatérales » prévues par ledit accord, et à la demande de l'un des membres, communique « ses recommandations aux membres concernés » (article 8 de l'ATV).

23 — Dans les affaires où les griefs de contrariété aux règles de l'OMC ont été jugés irrecevables, la Cour a admis qu'elle était compétente à deux égards. Tout d'abord, elle s'est déclarée compétente pour interpréter, dans le cadre d'une affaire préjudicielle, l'article 50 de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (annexe 1 C de l'accord sur l'OMC) qui prévoit la faculté pour les juridictions nationales d'adopter des mesures provisoires lorsqu'il existe un risque de violation des droits du titulaire de la marque. Selon la Cour, puisqu'il n'appartient qu'à la juridiction nationale d'apprécier la nécessité d'adopter de telles mesures, la Cour est tenue de statuer sur les questions préjudicielles d'interprétation que soulève cette appréciation. En outre, la Cour estime que, « lorsqu'une disposition peut trouver à s'appliquer aussi bien à des situations relevant du droit national qu'à des situations relevant du droit communautaire, il existe un intérêt communautaire certain à ce que, pour éviter des divergences d'interprétation futures, cette disposition reçoive une interprétation uniforme quelles que soient les conditions dans lesquelles elle est amenée à s'appliquer » (arrêt du 16 juin 1998, *Hermès*, C-53/96, Rec. p. I-3603, points 30 et 31). Dans l'arrêt suivant, sur un recours direct de la République italienne contre un règlement du Conseil relatif aux contingents tarifaires d'importation du riz prétendument contraire à l'article XXIV, paragraphe 6, du GATT et en particulier aux points 5 et suivants de l'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, la Cour a rejeté l'exception d'irrecevabilité de ce moyen d'annulation en relevant que le règlement attaqué a « entendu mettre en œuvre une obligation particulière assumée dans le cadre du GATT » et que, par voie de conséquence, « la Cour est tenue de contrôler la légalité du règlement au regard des règles du GATT » (arrêt du 12 novembre 1998, *Italie/Conseil*, C-352/96, Rec. p. I-6937, en particulier points 19 à 21).

explicite de restreindre la possibilité d'invoquer les dispositions de cet accord devant les juridictions nationales.

Or, si le texte du considérant est clair, il subsiste des doutes sur les effets qu'une telle déclaration peut produire au niveau international, dans les relations avec les pays tiers, et au niveau communautaire. Il est à peine nécessaire de relever que l'interprétation de l'accord qui est donnée unilatéralement dans le cadre de la procédure interne d'adoption ne peut pas — en dehors du mécanisme des réserves — en restreindre les effets. Cette interprétation, qui privilégie le contenu objectif des dispositions de l'accord par rapport à ce qui résulte de la volonté exprimée dans des déclarations unilatérales extérieures à celui-ci, est conforme au droit coutumier en matière d'interprétation des traités, tel que codifié par la convention de Vienne du 22 mai 1969 et, en particulier, par ses articles 31 à 33.<sup>24</sup> Selon cette jurisprudence, « *Embodying customary international law, article 31 provides that a treaty must be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given its terms in their context and in light of its object and purpose. The text of the treaty is the primary source for interpretation, while external aids, such as "travaux préparatoires", constitute a supplementary source* »<sup>25</sup>.

Sur la portée d'une telle déclaration à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire, il suffit ici de rappeler que les accords de l'OMC, par leur nature de convention internationale, lient toutes les institutions (en vertu de l'article 228, paragraphe 7, du traité, précité à plusieurs reprises) et constituent, par conséquent, une source du droit communautaire, ce qui implique, d'une part, que la Cour de justice est tenue d'en garantir le respect tant par les institutions communautaires que par les États membres et, d'autre part, que le Conseil ne peut pas, par un acte de droit dérivé, limiter la compétence de la Cour ni décider d'exclure la compétence des juridictions nationales pour appliquer lesdits accords<sup>26</sup>.

C'est pourquoi nous estimons que la déclaration contenue au onzième considérant de la décision revêt, contrairement à ce qu'a affirmé la Commission, un caractère purement politique et ne peut, en tant que telle, avoir aucune incidence sur la compétence du juge, qu'il s'agisse du juge communautaire ou du juge national, pour interpréter les règles des accords de l'OMC.

21. De la même manière, on ne peut considérer pertinentes les éventuelles déclarations des autres pays tiers, adhérents aux accords de l'OMC, qui nient l'effet direct

24 — Voir, en dernier lieu, l'arrêt *Racke*, précité, points 45 à 48.

25 — Voir, notamment, la décision de la Cour internationale de justice du 3 février 1994, *Libyan Arab Jamahiriya/Tchad*.

26 — A ce sujet, voir les conclusions de l'avocat général M. Tesouro, présentées le 13 novembre 1997 sous l'arrêt *Hermès*, point 24.

des dispositions des accords; elles n'ont aucune incidence sur la portée de ces dispositions et, par conséquent, sur leur effet obligatoire à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire. Autrement dit, nous avons beaucoup de difficultés à admettre que de telles déclarations puissent à elles seules restreindre le caractère impératif des accords de l'OMC pris dans leur ensemble vis-à-vis de tous les autres États contractants. Pour justifier l'absence d'effet contraignant des règles de l'OMC, sur la base de la réciprocité des engagements souscrits dans le cadre international, on pourrait en revanche retenir l'inobservation effective de l'une ou plusieurs des dispositions de l'accord par un État contractant, accompagnée de l'absence effective d'instruments adéquats de sanction des éventuelles violations et manquements par ces autorités étatiques. On considère en effet ici, conformément à la règle de droit coutumier international inadimplenti non est adimplendum, que la violation d'une disposition d'un accord par un État tiers, chaque fois qu'elle revêt un caractère substantiel, peut justifier la suspension de l'accord ou en entraîner la caducité, soit vis-à-vis de tous les États contractants soit uniquement vis-à-vis de l'État auteur de l'inexécution (article 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités)<sup>27</sup>. Une telle inobservation pourrait ainsi justifier la suspension de l'accord sur l'OMC et par

conséquent l'absence d'application des dispositions de l'accord par la juridiction<sup>28</sup>.

22. On peut ajouter que l'inexécution d'une partie contractante n'est pas le seul motif susceptible de justifier la suspension et, par conséquent, la non-application en justice de l'accord sur l'OMC. En effet, l'accord sur l'OMC, comme les autres accords internationaux qui y sont annexés, n'exclut pas la possibilité de recourir à tous les motifs d'extinction ou de suspension du traité qui sont prévus par le droit coutumier, motifs qui ont fait l'objet d'une codification dans la convention de Vienne,

27 — En vertu de l'article 60 de la convention de Vienne, une violation substantielle d'un traité multilatéral par une partie « autorise » l'autre partie « spécialement atteinte par la violation » à se prévaloir de cette violation comme motif de suspension de l'application du traité dans les rapports entre elle-même et l'auteur de la violation [paragraphe 2, sous b)]. Cette exception permet donc aux institutions communautaires de décider de suspendre l'accord et d'adopter, face à ceux des États qui ont enfreint des règles de l'OMC, des mesures et attitudes contraires auxdites dispositions conventionnelles.

28 — Il est vrai que, dans la jurisprudence communautaire, l'absence d'application des règles internationales d'origine conventionnelle par les juridictions des États tiers n'est pas considérée comme un motif de nature à exclure le caractère obligatoire de ces dispositions. Dans l'arrêt Kupferberg, la Cour a en effet affirmé que, « si chacune des parties contractantes est responsable de l'exécution complète des engagements qu'elle a souscrits, il lui appartient, en revanche, de déterminer les moyens de droit propres à atteindre cette fin dans son ordre juridique ». Cependant « la circonstance que les juridictions de l'une des parties estimerait que certaines stipulations de l'accord sont d'application directe, [admettant par conséquent que les justiciables peuvent s'en prévaloir], alors que les juridictions de l'autre partie n'admettraient pas cette applicabilité directe n'est pas, en elle-même et à elle seule, de nature à constituer une absence de réciprocité dans la mise en œuvre de l'accord » (point 18). La Cour semble par conséquent avoir exclu que l'absence de reconnaissance de l'invocabilité des règles de l'accord par des juridictions d'un État contractant constitue une inexécution justifiant l'inobservation du même traité par les institutions communautaires et excluant, par conséquent, la possibilité de s'en prévaloir pour les justiciables à l'intérieur de l'ordre juridique communautaire. Comme le fait justement observer la doctrine, ces propos du juge communautaire ne doivent pas être interprétés en ce sens que, dans l'ordre juridique communautaire, cela exclurait purement et simplement toute possibilité de prendre en considération l'invocabilité des règles conventionnelles devant la juridiction d'un État tiers, et par conséquent que l'absence de respect en justice de la règle internationale pourrait justifier l'inobservation par la juridiction nationale ou communautaire des mêmes dispositions internationales. Ce passage doit plutôt être compris en ce sens que l'impossibilité de se prévaloir des dispositions de l'accord en justice n'exclut pas qu'un État tiers ait élaboré d'autres moyens de défense des intérêts et des droits des intéressés et que, par conséquent, l'existence d'un système alternatif de contrôle de ces droits fasse disparaître les conséquences extrêmes de l'éventuel manquement de l'État tiers. Sur ce point, voir les conclusions de l'avocat général M. Tesouro sous l'arrêt Hermès, précité, points 31 et suiv.

aux articles 54 à 64 (comme la règle *rebus sic stantibus*).

La non-application, et par conséquent le manque d'effet obligatoire des règles de la convention internationale, pourrait également s'imposer, même en l'absence de décision de suspension ou de caducité de l'accord, chaque fois que l'exécution d'un engagement souscrit dans le cadre de l'OMC implique pour la Communauté le risque de compromettre le fonctionnement équilibré de l'ordre juridique communautaire et la réalisation des objectifs qui le caractérisent. En d'autres termes, chaque fois que l'exécution des accords de l'OMC constitue une infraction aux règles du droit communautaire primaire ou aux principes généraux qui ont acquis dans l'ordre juridique communautaire la valeur de règles constitutionnelles, la Cour peut, à notre avis, considérer comme illégitime l'engagement souscrit dans le cadre de la convention et ne pas appliquer la règle conventionnelle dans le cas d'espèce. Même si cela peut donner naissance à un comportement illicite sur le plan international imputable à la Communauté, la Cour, qui doit assurer le respect de l'indépendance de l'ordre juridique communautaire, sera tenue de ne pas appliquer les dispositions qui imposent aux institutions des actions incompatibles avec le bon fonctionnement et les objectifs du traité.

23. Le Conseil estime, dans ses mémoires en défense, que les accords de l'OMC prévoient un système autonome de règlement des différends qui retirerait à la juridiction communautaire la compétence

pour interpréter et appliquer les règles des accords. A notre avis, le système prévu dans les accords de l'OMC et, en particulier, dans le mémorandum d'accord sur le règlement des différends n'implique aucune limitation des pouvoirs de la Cour de justice, d'une part, parce qu'il ne prévoit pas la création d'un organe de nature juridictionnelle, mais se présente comme un système de conciliation des sujets de droit international (l'organe qui adopte les décisions ou recommandations a, en effet, une nature politique, et n'est pas accessible aux sujets de droit interne) et, d'autre part, parce que la création d'un organe juridictionnel dont la compétence ne se limiterait pas à interpréter et à appliquer l'accord, mais comprendrait également le pouvoir d'annuler les actes et décisions communautaires serait incompatible avec l'ordre juridique communautaire puisqu'il serait manifestement contraire à l'article 164 du traité CE<sup>29</sup>. En tout cas, il va de soi que le contrôle interne du respect des règles des accords, par les institutions communautaires et les États membres, ne peut qu'offrir

29 — Sur la possibilité d'instituer, dans le cadre d'une convention internationale, des systèmes de règlement des différends parallèles à celui prévu par le traité, voir l'arrêt Kupferberg, précité, où la Cour a affirmé que la création de comités mixtes dans le cadre de l'accord entre la Communauté économique européenne et la République portugaise du 22 juillet 1972, chargés de la gestion et de la bonne exécution de l'accord ne suffisait pas à « exclure toute application juridictionnelle de cet accord » (voir points 19 et 20); voir également l'avis 1/91, du 14 décembre 1991, sur le projet d'accord entre la Communauté et les pays de l'Association européenne de libre-échange portant sur la création de l'Espace économique européen, Rec. p. I-6079, où la Cour a affirmé que « la compétence de la Communauté en matière de relations internationales et sa capacité de conclure des accords internationaux comportent nécessairement la faculté de se soumettre aux décisions d'une juridiction créée ou désignée en vertu de tels accords, pour ce qui concerne l'interprétation et l'application de leurs dispositions ». Par conséquent, un accord international qui prévoit un système juridictionnel est, en principe, compatible avec le droit communautaire. Si toutefois cet accord crée un système juridictionnel dont les décisions s'imposent à la Cour de justice dans son interprétation et son application des règles qui font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire, cet accord conditionne l'interprétation des règles communautaires et par conséquent « porte atteinte à l'article 164 du traité CEE et, plus généralement, aux fondements mêmes de la Communauté » (voir point IV, Rec. p. I-6107).

une garantie plus large de l'exécution des engagements souscrits au niveau international et se trouve ainsi en harmonie avec les objectifs de l'accord. Le fait, ensuite, que les parties contractantes se soient engagées à recourir au système de règlement des différends prévu dans les accords de l'OMC pour régler les différends nés de violations de ces accords et de l'éventuelle adoption de mesures de rétorsion n'exclut pas que ces mêmes parties puissent annuler ou sanctionner les actes internes éventuellement contraires aux règles des accords.

24. Compte tenu des considérations développées jusqu'ici, nous estimons que dans le cas d'espèce, s'agissant d'un recours direct fondé sur l'article 173 du traité, introduit par un État membre à l'encontre d'un acte du Conseil, l'invocation des accords de l'OMC par le requérant ne soulève aucun problème de recevabilité.

— *Sur le fond: a) sur le bien-fondé des moyens relatifs à la violation des dispositions des accords de l'Organisation mondiale du commerce et b) sur le bien-fondé des moyens présentant un lien avec la prétendue contrariété entre les règles des accords*

25. a) Le gouvernement portugais prétend que la décision attaquée est contraire aux règles de l'OMC pour quatre motifs. Il conteste la légitimité de la faculté reconnue au gouvernement indien de réintroduire des

droits spécifiques alternatifs et d'accorder des licences d'exportation selon des modalités non prévues dans les accords de l'OMC: cette faculté serait contraire tant à l'article II de l'accord du GATT qu'aux dispositions de l'accord sur les procédures de licences d'importation (qui figure à l'annexe 1 A de l'accord sur l'OMC). Serait également illégitime le déséquilibre entre les engagements souscrits par la Communauté et ceux souscrits par l'Inde et le Pakistan en matière d'ouverture de leurs marchés respectifs des textiles et, plus particulièrement, au regard de la possibilité de faire droit aux demandes de facilités exceptionnelles. Enfin, l'obligation de publier les accords internationaux, prévue à l'article X du GATT, aurait été méconnue.

26. Avant d'examiner le bien-fondé de ces moyens, il convient de rappeler brièvement le contenu des mémorandums d'accord.

Le mémorandum d'accord avec le Pakistan comporte une série d'engagements tant de la part de la Communauté que de cet État tiers. En particulier, le Pakistan s'engage à éliminer toutes les restrictions quantitatives relatives à de nombreux produits textiles spécifiquement énumérés à l'annexe II du mémorandum d'accord. Est toutefois prévue la possibilité pour le Pakistan, s'il « se trouvait dans une situation critique... confronté à de graves problèmes de balance de paiements... de réintroduire des restrictions quantitatives, au titre du GATT de 1994 et de l'OMC, après avoir dûment consulté la Commission européenne » (point 4). La Commission, de son côté, s'engage à assurer la suppression, « avant l'entrée en vigueur de l'OMC, de toutes les

restrictions qui touchent actuellement les importations de produits de l'artisanat et de l'industrie familiale du Pakistan» (point 7) et «à réserver un accueil favorable aux demandes de facilités exceptionnelles (notamment les reports, les utilisations anticipées et les transferts inter-catégories) introduites par le gouvernement pakistanais dans le cadre de la gestion des restrictions existantes» (point 6).

Le mémorandum d'accord avec l'Inde prévoit que le gouvernement indien consolidera les droits qu'il applique aux produits textiles et aux vêtements expressément énumérés à l'annexe du mémorandum d'accord et que «ces taux seront notifiés au secrétariat de l'OMC dans un délai de soixante jours à compter de l'entrée en vigueur de l'OMC». Toutefois, «si le processus d'intégration visé au paragraphe 2, sixième et huitième alinéas, de l'accord sur les textiles et vêtements de l'OMC n'aboutit pas ou est retardé, les taux en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1990 seront de nouveau appliqués». Il est également prévu que le gouvernement indien pourra «introduire d'autres types de droits spécifiques pour certains produits» et que ces droits «seront exprimés sous la forme d'un pourcentage *ad valorem* ou d'un montant en INR par article/mètre carré/kilogramme» (point 2). Le gouvernement indien se déclare prêt, dans le cas où la Communauté «estime que ces droits ont un effet négatif» sur les importations de ces produits, «à organiser sur demande une consultation visant à résoudre le problème soulevé de manière satisfaisante pour chacune des parties» avec la Communauté (point 2). La Communauté européenne, de son côté, doit supprimer, à partir du

1<sup>er</sup> janvier 1995, toutes les restrictions aux importations indiennes de produits de l'artisanat et de l'industrie familiale, conformément à l'article 5 de l'accord entre la Communauté européenne et l'Inde (point 5). La Communauté s'engage à réserver un accueil favorable aux demandes de «facilités exceptionnelles que le gouvernement indien pourrait introduire en dehors des facilités applicables au titre des accords textiles bilatéraux» pour des importations déterminées spécifiquement désignées dans le mémorandum d'accord. Enfin, il est prévu que le gouvernement indien aura recours à ces facilités exceptionnelles sous la forme de reports, et de transferts intercatégories en fonction de ce que permettra l'utilisation des contingents (point 6).

27. Le gouvernement portugais soutient, dans ce premier moyen d'annulation, que le fait pour le point 2 du mémorandum d'accord conclu avec l'Inde de prévoir que cet État pourra «introduire d'autres types de droits spécifiques pour certains produits» et imposer ces droits sur la base de la valeur des marchandises ou en fonction des «données relatives aux prix d'exportation fournis par la Communauté» constitue un droit manifestement contraire à l'obligation de consolider les tarifs douaniers qui est prévue à l'article II du GATT. Le fait de prévoir la possibilité pour le gouvernement indien de modifier le système de tarifs dans le cas où ceux-ci «ont un effet négatif» sur les exportations de la Communauté ne ferait pas disparaître, selon le requérant, le caractère illégal de ce système.

Le deuxième moyen d'annulation invoqué par le gouvernement portugais a trait,

comme on l'a vu, à la procédure de délivrance des licences d'exportation. Il résulterait, en effet, de l'annexe du mémorandum d'accord avec l'Inde que ce pays continuera d'accorder des licences d'exportation spéciales (correspondant au sigle LSI). Selon l'État requérant, ces licences sont normalement accordées par le gouvernement à des exportateurs indiens qui les revendent à des opérateurs des autres pays ou à des importateurs indiens: elles ne seraient donc pas accordées aux étrangers qui ont l'intention d'exporter en Inde, mais à des opérateurs internes qui les revendent ensuite à un prix qui n'est pas contrôlé par les autorités de l'État. Ce système serait contraire aux règles sur les procédures prévues dans l'accord qui figure à l'annexe 1 A de l'accord sur l'OMC.

Cet accord prévoit deux procédures de délivrance des licences d'importation: la première impose la délivrance automatique des licences à tous les opérateurs qui en font la demande (article 2), la seconde ne prévoit pas la délivrance, mais oblige l'État à ne pas introduire dans le commerce des produits des restrictions plus importantes que celles qui résultent de l'imposition d'une limite quantitative déterminée. Toujours dans le cadre de cette procédure, il est prévu que les États doivent faire connaître le montant total des contingents d'importation, en termes de volume et/ou de valeur, ainsi que les dates d'ouverture et de clôture des périodes d'application et toute modification y afférente [article 3, sous b)]. Une fois le système de délivrance des licences arrêté, toute « personne physique, société et/ou institution qui satisfait aux conditions locales et administratives prévues par l'État membre importateur est en droit, aux

mêmes conditions, de présenter une demande de licence d'importation et voir celle-ci prise en considération ». En cas de rejet de la demande, l'auteur de la demande pourra demander à connaître les motifs de la décision, en interjeter appel ou en demander la révision conformément à la législation ou aux procédures internes de l'État membre importateur [article 3, sous e)].

28. Le troisième motif d'incompatibilité avec les règles de l'OMC tient à l'équilibre entre les engagements souscrits par les parties contractantes. Le gouvernement portugais affirme, en effet, que l'Inde et le Pakistan ont, en réalité, consenti à une ouverture « aléatoire » de leur marché puisque, d'un côté, l'Inde s'est réservé la possibilité de réintroduire des droits spécifiques de manière arbitraire et discrétionnaire et de maintenir en vigueur le système des licences spéciales, et que, de l'autre, la Communauté a pris l'engagement d'accorder des facilités de caractère exceptionnel et de donner suite aux demandes de dérogations aux contingents tarifaires fixés pour l'importation de produits textiles en provenance de ces territoires. Ce système de flexibilité créerait un contingent global d'importation pour toutes les catégories de produits textiles, faisant échec aux limites quantitatives imposées pour chaque catégorie de textiles pour protéger les producteurs communautaires et entraînerait, en outre, une forte accélération du processus de libéralisation engagé dans le cadre de l'accord sur les textiles annexé à l'accord sur l'OMC. Un tel déséquilibre

serait manifestement contraire aux articles 4 et 7 de l'ATV.

formellement les mesures qui peuvent avoir une incidence sur le système «harmonisé» dans le cadre de l'OMC et sur le processus de libéralisation prévu par le même accord.

Rappelons que cet article 4 prévoit, en son paragraphe 2, que «l'introduction de modifications... des pratiques, règles et procédures... dans la mise en œuvre ou l'administration des restrictions notifiées ou appliquées en vertu [de l'ATV] ne devrait pas rompre l'équilibre, entre les membres concernés, des droits et obligations résultant du présent accord» et ne devrait pas «désorganiser les échanges» des textiles. Par ailleurs, l'article 7 prévoit, notamment en son paragraphe 1, que tous les membres doivent prendre «les mesures qui pouvaient être nécessaires pour se conformer aux règles et disciplines du GATT de 1994». Ils doivent, entre autres, «éviter une discrimination à l'égard des importations dans le secteur des textiles et des vêtements» [sous c)].

29. Avant de passer à l'examen de ces griefs, que nous analyserons ensemble compte tenu du lien évident existant entre les divers arguments, il faut souligner que les dispositions de l'OMC invoquées comme éléments du contrôle de légalité des actes communautaires ont un contenu clair, précis et inconditionnel: l'article II de l'accord du GATT prévoit une interdiction expresse d'introduire de nouvelles restrictions à l'importation, tandis que l'accord sur les procédures des licences d'importation, annexé à l'accord sur l'OMC, comporte pour les États contractants des obligations précises quant à l'adoption des régimes internes de délivrance des licences. Les articles 4 à 7 de l'ATV prohibent

Vu la teneur, rappelée ci-dessus, des règles des accords bilatéraux attaqués — en particulier de l'accord conclu avec l'Inde — et de celles des accords multilatéraux, on ne peut pas ne pas conclure qu'il existe des disparités de régime entre les règles de l'OMC dont se prévaut la République portugaise et celles des accords bilatéraux, et ce sur tous les aspects invoqués par l'État requérant. Cependant, il nous semble qu'une telle différence de contenus n'entraîne pas d'incompatibilité entre les accords multilatéraux de l'OMC et les accords bilatéraux litigieux, mais représente une simple modification des premiers. En vertu du droit coutumier international, les parties à un accord multilatéral peuvent, en principe, modifier, par une convention bilatérale postérieure, leurs propres rapports réciproques chaque fois que, comme le prévoit l'article 41, paragraphe 1, sous b), de la convention de Vienne sur le droit des traités, qui transcrit une règle coutumière, la modification «i) ne porte atteinte ni à la jouissance par les autres parties des droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations, et ii) ne porte pas sur une disposition à laquelle il ne peut être dérogé sans qu'il y ait incompatibilité avec la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble». Pour qu'un accord bilatéral puisse être considéré comme incompatible avec un accord multilatéral antérieur, il faut, par conséquent — dans les limites de la question qui nous intéresse ici — que celui-ci porte atteinte de façon substantielle aux effets du premier accord et, en parti-

culier, aux droits et obligations souscrits par les parties contractantes qui n'ont pas participé au second accord. L'éventuelle incompatibilité, comme l'a justement fait observer la Commission, ne constituerait pas, du point de vue du droit international, un motif d'invalidité de l'accord bilatéral postérieur, mais pourrait donner lieu, le cas échéant, à un comportement international illicite de la Communauté à l'égard des parties à l'accord multilatéral antérieur.

Quoiqu'il en soit, en l'espèce, il semble évident que l'accord entre la Communauté et l'Inde tout comme celui entre la Communauté et le Pakistan non seulement n'ont aucune incidence sur les rapports entre les parties signataires des deux accords bilatéraux et les parties qui ont adhéré aux accords de l'OMC, mais ne compromettent en rien les engagements réciproques souscrits dans le cadre des négociations internationales. Sur ce point, le fait qu'un État membre de la Communauté, tel que la République portugaise, subisse des effets dommageables, en raison du contenu des accords bilatéraux, n'est pas pertinent, contrairement à ce que soutient le gouvernement portugais, aux fins de l'examen de cet aspect de la légalité des deux accords bilatéraux. Même si les États membres de la Communauté ont adhéré de manière autonome aux accords de l'OMC, en raison de leur nature d'accords mixtes, ils ne peuvent cependant pas être considérés comme des tiers par rapport à une convention bilatérale telle que celle qui est en cause, conclue par la Communauté après l'entrée en vigueur des accords multilatéraux. Les accords attaqués ont en effet été conclus par le Conseil sur le fondement de sa compétence exclusive dans le domaine de la politique commerciale commune. Cette

compétence lui a été expressément attribuée par le traité CE (article 113) et lui a donc été directement transférée par les États membres. Il s'ensuit que la République portugaise doit être considérée comme partie contractante non seulement aux accords multilatéraux de l'OMC, mais également aux accords bilatéraux conclus respectivement avec l'Inde et le Pakistan.

Sur le contenu des règles des accords en cause, nous sommes d'avis que les accords bilatéraux, contrairement à ce qui a été soutenu par l'État requérant, accentuent l'intégration des marchés textiles des États contractants, et sont, par conséquent, en harmonie avec les objectifs des accords multilatéraux invoqués, tant dans les relations réciproques que dans les rapports avec les autres pays tiers adhérents à l'OMC. Il résulte des déclarations des parties que l'Inde et le Pakistan ont proposé, à titre de concession pour engager le processus de libéralisation, l'ouverture de quotas dérisoires et que la négociation des accords bilatéraux avec ces États a été décidée précisément en vue d'atteindre l'objectif de l'accord sur l'OMC consistant en une ouverture progressive et complète des marchés respectifs. Il semblerait ainsi que les modestes concessions initiales que l'Inde est tenue de respecter soient, en tout état de cause, inférieures à celles qui sont prévues par l'accord bilatéral. Le fait que ce dernier permette à l'Inde, nonobstant son engagement de consolider les droits existants (droits qui ont été jusqu'à présent notifiés au secrétariat de l'OMC) de réintroduire de nouveaux droits, et par conséquent de ne pas respecter ses engagements de consolider ses droits, ne s'inspire certes pas de la logique générale du régime de l'OMC. Cependant, l'introduction de ces

droits ne paraît pas avoir d'incidence sur le processus de libéralisation du commerce des textiles engagé par l'accord multilatéral, compte tenu du caractère éventuel et provisoire de ces mesures. De la même manière, la possibilité, prévue dans l'accord avec l'Inde, que ce pays accorde des «licences d'importation spéciale», selon une procédure — décrite par le gouvernement portugais, sans être contredit par les autres parties — qui prévoit que les destinataires des licences sont les opérateurs indiens et non pas les exportateurs, ne s'inspire pas des règles générales de procédure prévues par l'accord multilatéral précité. Néanmoins, une telle clause ne semble pas avoir d'incidence sur les effets de l'accord sur l'OMC: en effet, les licences sont demandées pour un laps de temps déterminé (voir la colonne LSI qui figure à l'annexe de l'accord) et ne concernent pas la totalité des produits.

Pour ce qui est, ensuite, du prétendu «déséquilibre» entre les prestations des parties contractantes, le texte des deux mémorandums fait apparaître une différence évidente entre les dates prévues pour l'ouverture des marchés respectifs. Les accords disposent en effet que la Communauté s'oblige à éliminer, antérieurement à l'entrée en vigueur de l'accord sur l'OMC, les restrictions actuelles à l'importation de textiles de fabrication artisanale, et à réserver un accueil favorable aux éventuelles demandes de facilités exceptionnelles, c'est-à-dire aux dérogations au régime de contingentement des importations arrêté par la Communauté. Face à ces engagements, le Pakistan se déclare prêt à éliminer toutes les restrictions quantitatives relatives

à une série déterminée de produits textiles énumérés à l'annexe de l'accord, tandis que l'Inde s'engage simplement à ne pas insérer de nouveaux droits et, par conséquent, à ne pas limiter à l'avenir l'importation des produits textiles, tout en se réservant cependant la possibilité de réintroduire des droits spécifiques ad valorem en accordant, entre autres, lesdites licences spéciales d'importation. Un tel déséquilibre ne constitue cependant pas un motif d'annulation de l'accord dans la mesure où le droit international des traités n'impose pas une correspondance parfaite entre les prestations des parties contractantes et, dans la mesure, par ailleurs, où les règles de l'OMC — en particulier les articles 4 et 7 de l'ATV dont se prévaut le gouvernement portugais — n'interdisent pas, même de manière implicite, la conclusion d'accords bilatéraux ayant un tel contenu, mais prohibent seulement les mesures qui ont une incidence sur les effets de l'accord multilatéral en faisant obstacle au processus de libéralisation des marchés prévu par les accords de l'OMC. Or, pour les motifs développés précédemment, nous estimons que les accords dont la légalité est contestée ne produisent pas un tel effet<sup>30</sup>. En outre, les règles de l'OMC qui sont invoquées n'interdisent pas, contrairement à ce que prétend le gouvernement portugais, un régime de flexibilité et, par conséquent, de dérogations aux contingents d'importations tel que celui qui est prévu par les accords avec l'Inde et le Pakistan.

30 — Au soutien des arguments relatifs à l'illégalité du déséquilibre entre les concessions des parties aux deux accords attaqués, l'État requérant invoque, dans son mémoire en réplique, la violation de l'article XXVIII du GATT. Ce moyen est non seulement tardif et, par conséquent, irrecevable, mais également infondé puisque la référence aux «concessions accordées sur une base de réciprocité et d'avantages mutuelle», qui figure au paragraphe 1 de cet article, ne vise pas, à notre avis, l'équivalence des prestations, mais la réciprocité dans l'exécution des obligations assumées dans le cadre du GATT et, partant, dans le respect effectif des concessions effectuées sur la base de cet accord.

30. Enfin, sur le dernier moyen d'annulation invoqué par le gouvernement portugais, tiré de la méconnaissance de l'obligation de publication des accords internationaux prévue par l'article X du GATT<sup>31</sup>, nous contenterons de renvoyer à ce qui précède sur le plan des faits, quant à l'absence de bien-fondé des arguments de l'État requérant sur la prétendue violation de l'obligation équivalente imposée par le droit communautaire. Il est vrai que la décision, accompagnée des deux mémorandums d'accord, a été publiée à la suite de sa contestation par la République portugaise et seulement quatre mois après son adoption, mais un tel retard, n'étant pas particulièrement prolongé, ne justifie pas, à notre sens, l'annulation de la décision pour violation des règles internationales invoquées.

31. b) Passons à présent à l'examen des moyens de recours relatifs à la violation des principes de droit communautaire qui présentent un lien avec les arguments invoqués au soutien de la prétendue contrariété entre les accords bilatéraux conclus avec l'Inde et le Pakistan et les accords de l'OMC. Il s'agit des moyens relatifs à la violation du principe de la coopération loyale dans les rapports entre la Communauté et les États membres, de la violation du principe de protection de la confiance légitime, de la violation du principe de la cohésion économique et sociale et, enfin, de la violation du principe de l'égalité entre les opérateurs économiques.

31 — L'article X du GATT dispose en particulier que «Les accords intéressant la politique commerciale internationale et qui seraient en vigueur entre le gouvernement ou un organisme gouvernemental de toute partie contractante et le gouvernement ou un organisme gouvernemental d'une autre partie contractante seront également publiés».

32. S'agissant du moyen relatif à la coopération loyale dans les rapports entre les institutions communautaires et les États membres, le gouvernement portugais soutient que les accords bilatéraux ont été conclus sans tenir compte de sa propre position sur l'ouverture du marché communautaire face à l'Inde et au Pakistan. L'État requérant rappelle qu'il a déclaré à plusieurs reprises sa volonté de n'adhérer aux accords de l'OMC qu'à la condition que la Communauté n'ait pas dérogé aux engagements souscrits dans le cadre multilatéral en offrant à ces deux derniers États des concessions, quant à l'ouverture du marché, pour des quantités supérieures à celles proposées dans le cadre de l'OMC. Cette position aurait été formulée officiellement, en particulier, lors de la réunion du Conseil du 15 décembre 1993, au cours de laquelle a été décidée l'adhésion aux accords de l'OMC, ainsi que dans la lettre du 7 avril 1994 adressée au Conseil par le ministre des Affaires étrangères portugais<sup>32</sup>. Malgré les déclarations de l'État

32 — Dans la lettre du 7 avril 1994 du ministre des Affaires étrangères portugais, il est indiqué que: «l'acceptation de ce compromis par la République portugaise, y compris le démantèlement de l'accord multifibres, était étroitement subordonnée au respect de trois conditions: l'ouverture effective et généralisée de tous les marchés, le renforcement des règles et de la discipline du GATT, et l'utilisation du système communautaire des préférences généralisées comme instrument de rééquilibrage face aux éventuels écarts de pays tiers. C'est avec cette inquiétude que je constate, précisément dans le secteur textile, une évolution défavorable, certaines parties contractantes ne s'acquittant pas des obligations qu'elles ont contractées, en refusant d'ouvrir leurs marchés. Je me réfère concrètement aux cas de l'Inde et du Pakistan qui, jusqu'à présent, n'ont toujours pas présenté leurs offres. Il convient que l'Union européenne, agissant en l'occurrence par l'intermédiaire de la Commission, exige de nos partenaires qu'ils respectent intégralement les obligations qu'ils ont contractées le 15 décembre, sur la base des orientations fixées par le Conseil. Vous comprendrez que toute négociation de ces engagements est inacceptable, et qu'aucune autre concession ne peut être admise de la part de l'Union européenne, en particulier dans les secteurs les plus sensibles, tel celui du textile et des vêtements».

requérant, le Conseil aurait conclu les accords avec l'Inde et le Pakistan en prévoyant une accélération du processus d'ouverture des marchés du textile et, par conséquent, le démantèlement des contingents tarifaires communautaires pour ces produits.

exigerait pour son adoption non plus la majorité qualifiée mais l'unanimité.

Le Conseil ne conteste pas l'exposé des faits par le gouvernement portugais, mais souligne que la position exprimée par celui-ci, en particulier dans la lettre du ministre des Affaires étrangères du 7 avril 1994, aurait un caractère politique et serait à l'origine de l'adoption du règlement (CE) n° 852/95<sup>33</sup>, par lequel le Conseil a accordé une série de subventions en faveur de l'industrie textile portugaise. L'institution défenderesse fait valoir que, puisque la décision attaquée constitue un acte de politique commerciale, elle peut être adoptée à la majorité qualifiée des membres du Conseil (article 113, paragraphe 4, du traité). Or, reconnaître à cette position du Portugal une importance aux fins de l'adoption de la décision impliquerait la remise en cause du fondement juridique de l'acte attaqué, puisque l'acte

Les arguments du Conseil semblent fondés. La position du gouvernement portugais, et en particulier la déclaration précitée du ministre du 7 avril 1994, a, en effet, un caractère purement politique et par conséquent, en tant que telle, ne peut être pertinente pour l'appréciation de la légalité de la décision. Même si l'on considérait que cette prise de position produit des effets juridiques, elle constituerait plutôt une réserve dont serait assortie l'adhésion de la République portugaise aux accords de l'OMC et ne pourrait, par conséquent, pas compromettre la validité des accords bilatéraux attaqués. Nous considérons, en outre, que le principe, invoqué, de coopération entre les institutions et les États est destiné à garantir la réalisation des objets du traité CE, mais n'a pas d'incidence sur le choix de la base légale des actes juridiques communautaires et, par conséquent, sur la procédure législative à suivre pour leur adoption<sup>34</sup>. Dans le cas d'espèce, la décision attaquée est manifestement un acte de politique commerciale commune devant être adopté à la majorité qualifiée conformément à ce qui est prévu à l'article 113, paragraphe 4, du traité. Il s'ensuit que l'opposition d'un État membre n'entraîne

33 — Règlement du Conseil du 10 avril 1995, relatif à un concours financier en faveur du Portugal pour un programme spécifique de modernisation de l'industrie du textile-habillement (JO L 86, p. 10).

34 — Sur l'application à l'action des institutions communautaires de l'obligation de coopération loyale prévue à l'article 5 du traité CE, voir les arrêts du 10 février 1983, Luxembourg/Parlement (230/81, Rec. p. 255, points 36 à 38), et du 22 septembre 1988, France/Parlement (358/85 et 51/86, Rec. 4821, points 34 à 36), et l'ordonnance du 13 juillet 1990, Zwartveld e.a. (C-2/88, Rec. p. I-3365, points 17 à 21).

aucun vice susceptible d'en justifier l'annulation. C'est pourquoi ce moyen d'annulation doit être rejeté comme non fondé.

33. En outre, selon le gouvernement portugais, le Conseil, en adoptant la décision attaquée, aurait violé le principe de la protection de la confiance légitime: les accords conclus avec l'Inde et le Pakistan impliqueraient une forte accélération du processus de libéralisation du commerce des produits fabriqués par ces États et par conséquent iraient à l'encontre des attentes que les opérateurs communautaires du secteur auraient acquises grâce à la progressivité du processus d'ouverture du marché prévue par les accords de l'OMC, en particulier par l'ATV ainsi que par la réglementation communautaire en vigueur, en particulier par le règlement n° 3030/93, tel que modifié par le règlement n° 3289/94 qui transpose en droit communautaire ce qui a été décidé avec l'ATV. Le Conseil fait valoir à cet égard que les accords bilatéraux n'ont pas d'incidence substantielle sur le contenu des engagements assumés dans le cadre multilatéral puisque aussi bien l'ouverture progressive des marchés des parties contractantes que la possibilité d'accorder des facilités exceptionnelles, c'est-à-dire des dérogations aux limites quantitatives des importations, ne modifient pas substantiellement le cadre prévu dans les accords de l'OMC. Le Conseil doute que les opérateurs du secteur aient pu ignorer l'ouverture de négociations bilatérales de la Communauté avec l'Inde et le Pakistan en vue de la conclusion d'accords sur le commerce des textiles, étant donné que, dès décembre 1993, le directeur général du GATT avait invité la Commu-

nauté à conclure les négociations avec ces deux pays tiers.

A cet égard, nous souhaitons faire deux observations. En premier lieu, une réglementation telle que celle du cas d'espèce, relative à des quantités générales d'importation pour des catégories déterminées de produits ne peut entraîner la constitution, dans le chef des opérateurs économiques individuels, d'attentes concrètes et spécifiques de nature à entraîner une confiance légitime en ce que la réglementation en vigueur ne fasse pas l'objet de modifications. En effet, selon une jurisprudence constante, le principe du respect de la confiance légitime ne peut justifier l'intangibilité d'une réglementation et ce, en particulier, dans des secteurs — comme celui de l'importation des textiles — où il est nécessaire, et par conséquent raisonnablement prévisible, que les règles en vigueur soient continuellement adaptées aux mutations de la conjoncture économique<sup>35</sup>. En second lieu, nous estimons que, s'il est vrai qu'il résulte des termes des accords bilatéraux que, grâce à différents calendriers d'ouverture du marché communautaire et grâce à la possibilité explicite d'accorder des dérogations aux contingents tarifaires d'importation, la Communauté a accepté une ouverture du marché communautaire à plus brève échéance que celle prévue dans les accords multilatéraux, toutefois, vu la portée de la différence des calendriers prévus pour la libéralisation, cela n'implique pas, comme on l'a vu, une réelle contrariété avec les dispositions de l'OMC, et en particulier avec celles de l'ATV. Il s'ensuit que l'on ne peut constater de

35 — Voir, sur ce point, nos conclusions, présentées le 16 juillet 1998, sous l'arrêt du 19 novembre 1998, Portugal/Commission (C-159/96, Rec. p. I-7379, points 79 à 81).

différences appréciables de traitement entre les produits indiens et pakistanais, d'une part, et ceux qui proviennent des autres États qui ont adhéré à l'OMC, d'autre part, et que, en tout état de cause, de telles différences ne portent pas atteinte aux attentes des opérateurs concernés.

34. La République portugaise invoque ensuite la violation du principe de la cohésion économique et sociale qui se trouve énoncé aux articles 2 et 3, sous j), ainsi que 130 A à 130 E du traité CE. Selon la République portugaise, le fait que la Communauté ne s'en soit pas tenue à la politique exprimée à l'occasion des négociations des conventions multilatérales, durant lesquelles on avait mis en balance les intérêts des opérateurs économiques des différentes régions communautaires, aurait abouti à pénaliser un type particulier d'opérateurs et spécialement l'industrie textile portugaise. C'est ainsi que l'adoption du règlement n° 852/95 serait devenue nécessaire, permettant d'accorder des financements en faveur des opérateurs portugais du secteur.

Ce moyen nous semble manifestement infondé. Il est vrai que la Communauté, dans son action, avant tout législative, est tenue d'assurer, comme le prévoient expressément les articles 2 et 3 du traité, la cohésion économique et sociale, mais un tel objectif politique ne constitue pas un principe de droit ni, par conséquent, un critère de légalité des actes communautaires. Il s'ensuit que, en l'espèce, la décision

ne peut être annulée au seul motif qu'elle préjudicie à la position sur le marché d'une catégorie d'opérateurs économiques situés dans une région déterminée du territoire communautaire.

35. Ces considérations nous conduisent à considérer comme non fondé également le dernier moyen invoqué par l'État requérant, relatif à la violation du principe de l'égalité entre les opérateurs économiques. Le gouvernement portugais estime à ce sujet que la décision attaquée favorise les producteurs de laine par rapport aux producteurs de coton, puisque, dans l'accord bilatéral, l'ouverture du marché indien n'est accepté que pour la première catégorie de produits. Il nous semble qu'une décision telle que celle du cas d'espèce, afférente aux contingents d'importation, qui aurait pour effet de favoriser une catégorie déterminée de producteurs et de pénaliser ceux qui opèrent dans le même secteur mais sur d'autres marchés ne peut être considérée comme illégale en raison d'un soi-disant traitement discriminatoire à l'encontre des destinataires de l'acte. Le principe de non-discrimination, en effet, exige du législateur communautaire que « des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée »<sup>36</sup>. En l'espèce, les opérateurs du secteur agissent sur deux marchés distincts, celui de la laine et celui du coton, et, par conséquent, l'éventuel préjudice économique de l'une des deux catégories de producteurs n'implique pas une violation du principe de non-discrimination

36 — Voir, en particulier, l'arrêt *Allemagne/Conseil*, précité, point 67.

## Conclusion

36. A la lumière de ce qui précède, nous proposons à la Cour de:

- rejeter le recours;
  
- condamner la République portugaise aux dépens;
  
- laisser à chacune des parties intervenantes la charge de ses propres dépens.