

Dans l'affaire

Commission de la Communauté économique européenne,

représentée par son conseiller juridique, M. Giancarlo Olmi,
en qualité d'agent,

partie requérante,

ayant fait élection de domicile à Luxembourg, auprès de
M. Henri Manzanarès, secrétaire du service juridique des
exécutifs européens, 2, place de Metz,

contre

Gouvernement de la République italienne,

représenté par M. le professeur Riccardo Monaco, chef du
contentieux diplomatique du ministère des affaires étrangères
(remplacé lors des débats oraux par M. le Dr Paolo Massimo
Antici, conseiller à l'ambassade de la République italienne à
Luxembourg), en qualité d'agent, lequel est assisté de M. Pietro
Peronaci, substitut de l'avocat général de l'État, en qualité
de conseil,

partie défenderesse,

ayant fait élection de domicile à Luxembourg, au siège de
l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde;

ayant pour objet :

de faire dire pour droit qu'en suspendant, en dehors des procédures
prévues pour l'application des clauses de sauvegarde, les importa-
tions, en provenance des États membres, des produits suivants,
dont elle a consolidé la libération conformément aux dispositions
de l'article 31, alinéa 2, du traité instituant la C.E.E. :

— porcs sur pied, autres que ceux destinés à la boucherie,

- lard et graisse de porc, non pressée ni fondue, frais, réfrigérés, congelés, salés ou en saumure, séchés ou fumés,
- saindoux ou autres graisses animales, pressées ou fondues,
- jambons cuits,

la République italienne a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la C.E.E.,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*

MM. O. Riese et J. Rueff, *présidents de chambre*

MM. L. Delvaux (*rapporteur*), Ch. L. Hammes, R. Rossi et
N. Catalano, *juges*

avocat général : M. M. Lagrange

greffier : M. A. Van Houtte

rend le suivant

A R R Ê T

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Conclusions des parties

Attendu que la *partie requérante* conclut :

« qu'il plaise à la Cour constater qu'en suspendant, en dehors des procédures prévues pour l'application des clauses de sauvegarde, les importations, en provenance des États membres, des produits suivants, dont elle a consolidé la libération conformément aux dispositions de l'article 31, alinéa 2, du traité instituant la C.E.E. :

- porcs sur pied, autres que ceux destinés à la boucherie,
- lard et graisse de porc, non pressée ni fondue, frais, réfrigérés, congelés, salés ou en saumure, séchés ou fumés,
- saindoux ou autres graisses animales, pressées ou fondues,

— jambons cuits,
la République italienne a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité;
condamner la République italienne aux dépens. »

Attendu que la *partie défenderesse* conclut :

« plaise à la Cour
— déclarer irrecevable le recours de la Commission en date du 18 mars 1961;
— subsidiairement le rejeter;
— condamner la requérante aux dépens de l'instance. »

Attendu que la *partie défenderesse*, en date du 18 novembre 1961, a demandé, au moyen de conclusions additionnelles, qu'il plaise à la Cour, par voie d'ordonnance :

- a) Inviter la Commission à fournir des informations sur la teneur, l'argumentation et le résultat des contacts et des conversations autorisés ayant eu lieu entre la Commission et le gouvernement italien et dont il a été fait mention au cours de la présente affaire;
- b) Inviter la Commission à déposer, sous forme d'original ou de copie, toute la correspondance, échangée entre les parties du 1^{er} mars 1961 à ce jour, relative aux dispositions évoquées dans la présente affaire et ayant trait à l'avis du 21 décembre 1960 qui a donné lieu au présent recours, comprenant tant les communications du gouvernement italien à la Commission que celles adressées par celle-ci au gouvernement italien;
- c) En cas de refus de la Commission d'exécuter l'ordonnance de la Cour relative aux points a et b ci-dessus, ordonner tout autre moyen d'instruction jugé opportun pour la présente affaire, y compris la fixation de délais pour le dépôt d'un mémoire en défense répondant à la nouvelle situation ainsi créée. »

II — Exposé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du présent litige peuvent être résumés comme suit :

Par arrêté interministériel en date du 18 juin 1960, le gouvernement italien a suspendu jusqu'au 31 août 1960 les importations de toute provenance de certains produits du secteur de la viande de porc.

Ces viandes porcines figuraient pour la plupart sur la liste des produits libérés par application des décisions O.E.C.E. du 14 janvier 1955, et, par lettre du 17 décembre 1958, le gouvernement italien, en application de l'article 31 du traité C.E.E., avait notifié à la Commission de la C.E.E. cette libération qui se trouvait ainsi consolidée entre les États membres.

La suspension des importations des produits précités a fait l'objet de prorogations successives jusqu'au 31 mars 1961.

La Commission de la C.E.E., par lettre du 21 octobre 1960, a fait savoir au gouvernement italien que les mesures prises par ce dernier constituaient une infraction à l'article 31 du traité C.E.E., qui interdit aux États membres d'introduire entre eux de nouvelles restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent; cette lettre était adressée au gouvernement italien afin de le mettre en mesure de présenter ses observations, conformément à l'alinéa 1 de l'article 169 du traité C.E.E.

Aucune réponse officielle n'ayant été donnée par le gouvernement italien dans le délai fixé, la Commission lui adressa le 21 décembre 1960 un avis motivé (art. 169, al. 1, du traité C.E.E.), relevant l'infraction à l'article 31 et fixant un délai d'un mois pour y mettre fin.

Le gouvernement italien, par lettre du 5 janvier 1961, a fait connaître à la Commission sa décision de proroger jusqu'au 31 mars 1961 la suspension des importations en cause et a demandé à la Commission son accord, « en vertu de la faculté qui lui est accordée par l'article 226 du traité C.E.E., sur les mesures adoptées pour faire face à la situation exceptionnelle où se trouve le marché italien ».

Par lettre du 10 mars 1961, la Commission a répondu qu'elle croyait pouvoir interpréter cette communication comme une demande du gouvernement italien d'autoriser la suspension des importations en cause, en tant que mesure de sauvegarde prévue à l'article 226 du traité C.E.E., mais qu'elle estimait que l'examen d'une pareille demande ne pouvait suspendre la procédure introduite en vertu de l'article 169 du traité C.E.E.

En conséquence, la Commission a saisi le 20 mars 1961 la Cour de justice du présent recours.

Au cours de la phase judiciaire du litige, la Commission, par lettre du 25 mars 1961, a décidé de ne pas autoriser les mesures de sauvegarde (art. 226 du traité C.E.E.) mais a suggéré au gouver-

nement italien d'instituer un système de prix minima (art. 44 du traité C.E.E.). Après avoir prorogé une nouvelle fois jusqu'au 30 juin 1961 la suspension des importations, le gouvernement italien a décidé de donner suite aux suggestions de la Commission et a institué, à partir du 1^{er} juillet 1961, un régime de prix minima pour certains des produits en cause, rétablissant par ailleurs la liberté complète d'importation pour les autres. Au moyen de conclusions reçues le 18 novembre 1961, le gouvernement italien demanda à la Cour d'inviter la Commission, par voie d'ordonnance, à fournir des informations sur les contacts et les conversations qui ont eu lieu entre les parties et à déposer toute la correspondance échangée à partir du 1^{er} mars 1961. L'essentiel de cette correspondance a été déposé le 21 novembre 1961, lors de l'ouverture des débats oraux, et joint au dossier.

III — Moyens et arguments des parties

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

A — QUANT A LA RECEVABILITÉ

La *défenderesse* conteste la recevabilité du recours. Elle estime que les conditions exigées par l'article 169 du traité C.E.E. pour pouvoir saisir la Cour de justice n'existent pas en l'espèce et que la Cour devra rejeter le recours sans entamer l'examen au fond.

En particulier, elle relève trois causes d'irrecevabilité.

1) L'article 169 du traité C.E.E. dispose que lorsqu'un État est réputé avoir manqué à une des obligations prévues au traité, la Commission doit émettre un *avis motivé* à ce sujet. Or, dit la *défenderesse*, la lettre de la Commission datée du 21 décembre 1960 ne peut être considérée comme un avis motivé. Cette lettre en effet se borne à rappeler les mesures provisoires adoptées par le gouvernement italien et les prorogations ultérieures et à affirmer que, vu que ces mesures concernent certains produits dont la libération a été consolidée, l'Italie a manqué à l'obligation, prévue à l'article 31 du traité C.E.E., de s'abstenir d'introduire entre les États membres de nouvelles restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent.

Or, la Commission, pour émettre un avis motivé, aurait dû vérifier l'existence de la situation de crise du marché des porcins que le gouvernement italien avait invoquée; elle aurait dû examiner si, aux termes du traité, cette crise justifiait les mesures provisoires adoptées.

La *requérante* répond que l'objet assigné à un avis motivé par l'article 169 du traité C.E.E. est de permettre au gouvernement italien de connaître et d'apprécier l'opinion de la Commission sur les circonstances de fait et sur l'interprétation du traité. En l'espèce, cet objet a été atteint. La discussion de ces circonstances de fait et de cette interprétation du traité constitue, en cas de désaccord, une question de fond à débattre devant la Cour, et non une question de recevabilité du recours.

La *défenderesse* réplique qu'aux termes de l'article 169 du traité C.E.E. l'action en justice de la Commission est conditionnée par l'existence d'un avis légalement énoncé. Cet article a prévu une procédure qui s'articule en deux phases, la première administrative et la seconde judiciaire. Ce n'est que si la première phase a été régulièrement exécutée que l'on peut utilement passer à la seconde. C'est donc avec raison que cette disposition du traité a prévu un avis motivé, puisque le recours ultérieur n'est pas de pleine juridiction et que, par conséquent, l'obligation de motiver concrètement constitue, en faveur de l'État membre, la garantie intangible que la Commission a consciencieusement apprécié les circonstances de fait. En l'espèce, la lettre-avis de la Commission ne contient pas de motif adéquat sur les circonstances portées à sa connaissance par le gouvernement italien et ne peut constituer la condition juridique préalable à l'action judiciaire. Le recours doit donc être déclaré irrecevable *in limine litis*.

2) La *défenderesse* relève ensuite que le contenu de la lettre du 21 décembre 1960 de la Commission est *contradictoire*. En effet, dit-elle, dans sa lettre du 10 mars 1961, la Commission a fait connaître au gouvernement italien que sa demande d'autoriser la suspension des importations en cause, en tant que mesure de sauvegarde prévue à l'article 226 du traité C.E.E., était à l'examen

et qu'elle attendait que fussent recueillies les informations nécessaires. Il est donc contradictoire, d'après la défenderesse, que la Commission, à la date du 21 décembre 1960, ait pu se considérer en état d'apprécier la situation et d'émettre un avis motivé, alors que, le 10 mars 1961, elle déclare expressément n'avoir pas encore pu réunir tous les éléments indispensables à une décision.

La *requérante* répond que la défenderesse confond volontairement les deux décisions bien différentes que la Commission a été appelée à prendre, la première étant de poursuivre la procédure de l'article 169 pour violation de l'article 31, et la seconde concernant l'autorisation sur la base de l'article 226 de mesures de sauvegarde pour le secteur porcin, demandée par l'Italie dans sa lettre du 5 janvier 1961. Elle invoque en outre que cette exception, comme la précédente, ne se réfère pas à la procédure, mais au fond.

La *défenderesse* réplique que, tant dans le domaine de l'article 169 que dans celui de l'article 226, il s'agissait d'un même problème de fond, c'est-à-dire de la gravité du phénomène qui s'est produit dans le secteur économique en question et des répercussions qu'il a entraînées en Italie. La défenderesse ne voit pas comment la Commission a pu examiner et trancher le même problème sous deux angles différents et en tirer une conséquence pour la procédure de l'article 169 et une autre pour celle de l'article 226.

3) En troisième lieu, la *défenderesse* invoque que, même si l'on admet que la lettre du 21 décembre 1960 constitue l'avis motivé prévu à l'article 169, il n'en reste pas moins que l'admissibilité d'un recours devant la Cour de justice est subordonnée à la condition que l'État destinataire ne se soit pas conformé à l'avis dans les délais imposés. Or, dit-elle, le gouvernement italien, après réception de la lettre susmentionnée du 21 décembre 1960 et avant l'expiration du délai imparti, a présenté une demande de mesures de sauvegarde, sur la base de l'article 226. Il est donc certain que, tant que la Commission n'avait pas pris de décision sur cette demande, elle ne pouvait affirmer que le gouvernement italien ne s'était pas conformé à l'avis.

La *requérante* répond que l'article 226 ne constitue pas une clause de sauvegarde automatique rendant légitime, lorsque certaines conditions sont remplies, n'importe quelle action contraire au traité, décidée unilatéralement par un État membre. Au contraire, l'article 226 exige une décision rendue par la Commission, sur demande de l'État intéressé, constatant l'existence des conditions de fait requises et autorisant des mesures de sauvegarde déterminées, dont les conditions et modalités d'application doivent être définies par la Commission. Il faut en déduire, d'abord, que, si une décision favorable de la Commission avait été à prévoir, aucune dérogation n'aurait pu être admise avant la date de cette décision. Et même, si l'on envisage l'hypothèse qu'une décision favorable serait intervenue, elle n'aurait pu rendre légitime la suspension des importations de viande porcine qu'*ex nunc*, sans pouvoir régulariser *ex tunc* la suspension appliquée unilatéralement par la défenderesse depuis le 18 juin 1960.

La *défenderesse* réplique que l'article 36 du traité C.E.E. permet aux États membres des interdictions ou restrictions d'importation, en présence d'exigences de fait bien déterminées. Elle ne voit donc pas pourquoi, en présence d'une situation particulière d'urgence, la Commission ne pourrait valider une mesure qui entre dans le schéma de l'article 226 et qui a été adoptée par l'État membre, si cette mesure paraît justifiée à la Commission.

B — QUANT AU FOND

1. Méconnaissance des obligations résultant de l'article 31 du traité C.E.E.

La *requérante* expose que les mesures de suspension des importations adoptées par le gouvernement italien visent des produits consolidés et des produits non consolidés. Réservant expressément la question des produits non consolidés, la Commission n'a engagé la procédure de l'article 169 contre le gouvernement italien qu'uniquement en ce qui concerne des produits consolidés. Ces produits tombent sous l'obligation de standstill prévue à l'article 31, alinéa 1, du traité C.E.E., à savoir l'interdiction de créer de nouveaux obstacles à la libre circulation des marchandises et de rendre plus

restrictifs les obstacles existant à l'entrée en vigueur du traité. Cette obligation de standstill est absolue, elle ne comporte aucune exception, même partielle ou temporaire, sous peine d'ouvrir la voie à des actions unilatérales des États membres allant directement à l'encontre de l'objectif poursuivi par le traité en matière de libre circulation des marchandises.

- a) La *défenderesse* répond, tout d'abord, que les mesures adoptées sont absolument provisoires et qu'à leur expiration les conditions normales du marché intéressé seront rétablies. La volonté du gouvernement italien de rétablir le plus rapidement possible l'importation des produits en question est d'ailleurs démontrée par le fait que la durée de validité des mesures adoptées a été fixée à plusieurs reprises pour de courtes périodes. Ces mesures ne sont donc pas contraires à l'article 31, alinéa 1, du traité C.E.E.

La *requérante* réplique que l'interprétation de l'article 31 faite par la défenderesse, permettant à un État membre de rétablir une restriction aux échanges, pourvu qu'il déclare le faire pour une période déterminée, conduirait à affaiblir dangereusement cette disposition capitale du traité.

- b) La *défenderesse* répond, ensuite, qu'il n'existait guère d'autre moyen que celui qui a été adopté pour remédier aux prix artificiellement bas prévalant dans le secteur en question. Il n'a pas été possible, notamment, d'instaurer des « prix minima », vu que la Communauté économique européenne n'a pas encore établi les critères généraux devant prévaloir pour réaliser ce système.

La *requérante* réplique que si, en juin 1960, le marché des porcs rencontrait des difficultés graves et persistantes, il suffisait au gouvernement italien de s'adresser à la Commission pour obtenir, en vertu de la procédure d'urgence prévue à l'article 226, l'autorisation de prendre des mesures de sauvegarde, consistant éventuellement en une restriction temporaire des importations de produits libérés et consolidés. Mais une telle autorisation de déroger aux dispositions de l'article 31 n'ayant été ni demandée ni obtenue, la suspension des impor-

tations par le gouvernement italien a constitué une violation évidente de cet article.

2. *Méconnaissance des dispositions du traité C.E.E. concernant les clauses de sauvegarde*

La requérante expose que la lettre du 5 janvier 1961 du gouvernement italien pouvait être considérée par la Commission comme une demande d'application des mesures de sauvegarde prévues à l'article 226 du traité C.E.E.

Mais cet article n'habilite pas l'État membre qui s'en prévaut à prendre spontanément des mesures de sauvegarde. Celles-ci doivent être autorisées par la Commission, qui fixe les mesures qu'elle estime nécessaires et en précise les conditions et modalités d'application. Or, en l'espèce, aucune demande n'a été formulée au titre de l'article 226 préalablement aux arrêtés pris par le gouvernement italien. La lettre du 5 janvier 1961 ne peut être considérée comme une demande d'application des mesures de sauvegarde que pour l'avenir.

- a) La défenderesse répond, en premier lieu, qu'il n'est pas exact que sa demande d'application des mesures de sauvegarde prévues à l'article 226 du traité C.E.E. n'a été introduite que le 5 janvier 1961. Elle affirme que c'est dès le 20 juin 1960 que le gouvernement italien a demandé, en faisant valoir la situation critique du secteur intéressé, que la Commission examine les mesures provisoires adoptées. D'après elle, il n'était pas nécessaire de se référer expressément à l'article 226, celui-ci n'exigeant aucune formalité particulière et se bornant à disposer qu'en pareil cas la Commission ne peut agir d'office, mais seulement à la demande de l'État intéressé.

La requérante réplique que, si l'article 226 n'exige pas de formalités spéciales, il requiert en tout cas une demande de l'État intéressé qui ne peut avoir pour objet la *ratification* de mesures déjà mises à exécution, mais seulement l'*autorisation* préalable à l'adoption des mesures que la Commission doit définir. Or, en l'espèce, la lettre du 20 juin 1960 n'avait pour but que d'*informer* la Commission d'une mesure déjà

appliquée par le gouvernement italien. En outre, dans sa lettre du 5 janvier 1961, dans laquelle l'application de l'article 226 est envisagée pour la première fois, le gouvernement italien ne cherche en aucune façon à démontrer qu'une semblable demande aurait déjà été introduite précédemment, comme il eût été logique de le faire si le gouvernement italien avait été convaincu de l'avoir déjà présentée.

La *défenderesse* maintient son point de vue et précise que, pour qualifier un acte dans une procédure administrative, il n'est pas nécessaire d'employer des formules solennelles, surtout lorsque l'appréciation des faits exposés entraîne des effets sur le plan du droit. Il ne résulte pas du texte de la lettre du 20 juin 1960 et des communications ultérieures du gouvernement italien que celui-ci n'entendait pas discuter avec la Commission la mesure adoptée; ces lettres ne peuvent donc être interprétées comme de simples communications faites par courtoisie, mais doivent être appréciées dans leur contenu en relation tant avec l'article 36 qu'avec l'article 226 du traité C.E.E.

- b) La *défenderesse* répond, en second lieu, que, d'après les principes généraux de droit public en vigueur dans tout État, celui-ci peut adopter les mesures d'urgence jugées nécessaires, en cas d'événement qui exige une décision immédiate, et auquel on ne peut remédier autrement. Le traité de Rome n'a pas exclu la possibilité de pareille intervention de la part des États membres, mais il a exigé qu'elle soit suivie le plus tôt possible par une communication à la Commission et une demande à celle-ci d'arrêter des mesures définitives de longue haleine dans le cadre de l'article 226. Le gouvernement italien s'est conformé à ces principes en présence de la crise qui intéressait un secteur de son activité économique. On ne peut donc prétendre qu'il s'est comporté d'une manière contraire au traité C.E.E.

La *requérante* réplique qu'il est fort contestable qu'une telle théorie se traduise par un principe de droit public reconnu par les six États membres. En tout cas, s'il y était fait recours, ce serait pour faire face à une situation d'une gravité excep-

tionnelle pour la nation. Il est clair que les difficultés provenant d'une baisse de prix sur le marché porcin ne revêtent pas ce caractère. En outre, il n'y aurait lieu de rechercher en l'espèce quels sont les principes généraux de droit public applicables dans les États membres que si l'on se trouvait dans le cas de devoir combler une lacune du traité C.E.E. Or, des dispositions expresses du traité C.E.E. réglementent clairement la matière.

Le principe suivi par le traité de conférer à la Commission la tâche d'administrer les clauses de sauvegarde non seulement n'est pas contredit mais est conformé par ses exceptions prévues aux articles 73, paragraphe 2, 109 et 115, alinéa 2, qui, dans certaines hypothèses bien définies, permettent à l'État intéressé de prendre des mesures unilatérales, sous réserve de l'obligation de les communiquer à la Commission, qui peut décider (ou proposer au Conseil) de les modifier ou de les supprimer. La faculté de prendre des mesures unilatérales n'est permise que dans ces hypothèses expressément définies; dans les autres cas, une procédure communautaire est seule prévue.

Les clauses de sauvegarde, constituant des exceptions aux règles générales du traité, sont de stricte interprétation. Dès lors, la faculté de prendre unilatéralement une mesure d'urgence, admise dans les cas prévus aux articles 73, paragraphe 2, 109 et 115, alinéa 2, ne peut être étendue à l'article 226, qui prévoit exclusivement l'*autorisation* de la mesure par la Commission.

L'article 226 non seulement ne prévoit pas l'adoption unilatérale des mesures de sauvegarde par l'État membre, mais porte expressément que, sur demande de l'État membre, la décision de la Commission aura lieu « par une procédure d'urgence ». Les auteurs du traité ont donc bien envisagé le cas où un État membre pouvait invoquer l'urgence et ont délibérément choisi d'y répondre, non par une faculté d'action unilatérale, mais par l'accélération de la procédure communautaire.

La *défenderesse* développe à nouveau l'argumentation exposée dans son mémoire en défense. Elle affirme, en outre, que les

arguments tirés par la requérante des articles 73, paragraphe 2, 109 et 115, alinéa 2, se rapportent à des cas particuliers qui n'épuisent pas la matière. Elle examine les articles 224 et 36, qui prévoient tous deux des mesures unilatérales pouvant être prises par les États membres en cas d'événements déterminés très graves (art. 224) et en cas d'existence de motifs, généralement d'ordre public, d'une gravité plus atténuée (art. 36). Enfin, dit-elle, en envisageant une forme encore plus atténuée du phénomène préjudiciable, le traité C.E.E. a prévu le moyen des mesures de sauvegarde de l'article 226. Il peut arriver qu'un État membre, surestimant la gravité de l'événement préjudiciable, ait recours aux mesures prévues à l'article 36, et que la Commission invite cet État à envisager des remèdes moins rigoureux. Dans ce cas, l'État pourra ou bien révoquer la mesure d'urgence adoptée, ou bien recourir aux mesures de sauvegarde prévues à l'article 226. La Commission refuserait-elle d'accorder la mesure de sauvegarde demandée, sans même avoir procédé à l'examen du problème, alors que les conditions de cet octroi seraient réunies, uniquement en raison du fait que l'État aurait tout d'abord surévalué la gravité du problème et fait application de l'article 36 au lieu de l'article 226?

Même si l'on voulait suivre la Commission dans sa thèse que seule la lettre du 5 janvier 1961 du gouvernement italien constituait une demande au sens de l'article 226, on ne pourrait dire qu'à la date où le recours devant la Cour de justice a été déposé, le gouvernement italien n'exécutait pas les règles du traité.

3. *Les conclusions de la requête sont actuellement devenues sans objet*

Au cours de la phase orale de la procédure, le gouvernement italien, *partie défenderesse*, expose que l'objet du recours de la Commission est de faire constater par la Cour que le gouvernement italien n'a pas suivi l'avis motivé émis aux termes de l'article 169 et, ce faisant, a méconnu les obligations prévues au traité. Or, en l'espèce, la Commission reconnaît que, finalement, le gouvernement italien a respecté ses obligations. S'il est vrai que le délai imparti

par l'avis motivé n'a pas été respecté, ce retard constitue une nouvelle infraction qui doit faire l'objet, éventuellement, d'une nouvelle procédure. Quant au manquement qui a donné lieu à la procédure actuelle, il a disparu du fait que l'avis a été en fin de compte observé.

La Commission, *partie requérante*, répond que l'objet du recours est d'obtenir que la Cour reconnaisse qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité (article 171 du traité C.E.E.). Lorsque la Cour a été saisie, il lui appartient de décider *ex tunc* si le manquement a été commis, sans avoir à examiner si, postérieurement à l'introduction de la requête, l'État en cause a pris les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction. Quant à l'avis motivé prévu à l'article 169, alinéa 1, il est une des phases de la procédure administrative qui précède la saisine de la Cour.

Lorsque l'infraction a pris fin, la Commission conserve un intérêt à ce que la Cour tranche en droit la question de savoir si le manquement a bien été commis. La thèse contraire permet d'ailleurs à un État de provoquer un non-lieu, en mettant fin à son comportement illégal à la veille de l'arrêt, et à remettre en vigueur le lendemain les mesures litigieuses, sans qu'aucun arrêt ait pu sanctionner son manquement.

IV — Procédure

Attendu que la procédure s'est déroulée normalement;

attendu que les conclusions additionnelles déposées par la partie défenderesse le 18 novembre 1961 ont fait l'objet d'un débat contradictoire au cours de la procédure orale;

attendu qu'au cours de sa réunion du 26 septembre 1961 la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé que l'affaire n'avait pas besoin d'être instruite.

MOTIFS

A — Quant à l'objet du recours

Attendu qu'il résulte de la correspondance échangée entre parties à partir du 1^{er} mars 1961, et déposée au greffe de la Cour le 18 novembre 1961, que le gouvernement italien s'est finalement conformé au point de vue de la Commission et a institué, à compter du 1^{er} juillet 1961, un régime de prix minima pour certains des produits en cause, en rétablissant, d'autre part, la liberté complète d'importation pour les autres;

qu'il incombe à la Cour de rechercher si les conclusions de la requête ne sont pas devenues actuellement sans objet, de telle sorte qu'il n'y aurait lieu à statuer;

attendu qu'il résulte des termes de l'article 171 du traité que le recours a pour objet de faire reconnaître par la Cour qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité;

qu'il appartient à la Cour de dire si le manquement a été commis, sans avoir à examiner si, postérieurement à l'introduction du recours, l'État en cause a pris les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction;

attendu, il est vrai, que l'article 169, alinéa 2, n'attribue à la Commission le droit de saisir la Cour que si l'État en cause ne se conforme pas à l'avis de la Commission dans le délai fixé par celle-ci, délai qui permet à l'État intéressé de régulariser sa position conformément aux prescriptions du traité;

que si, par ailleurs, l'État membre ne se conforme pas à cet avis, dans le délai qu'il prévoit, la Commission ne saurait être privée du droit d'obtenir de la Cour qu'elle se prononce sur le manquement aux obligations découlant du traité;

qu'en l'espèce, et bien qu'elle reconnaisse que le gouvernement italien a finalement respecté ses obligations, mais après l'expiration du délai susvisé, la Commission conserve un intérêt à voir

trancher en droit la question de savoir si le manquement a été commis;

que le recours ne peut être déclaré sans objet.

B — Quant à la recevabilité

Attendu que trois fins de non-recevoir sont opposées au recours;

a) Attendu que la première consiste à soutenir que la lettre du 21 décembre 1960 de la Commission ne constituait pas un « avis motivé » au sens de l'article 169 du traité, du fait qu'elle n'examinait pas la pertinence des arguments avancés par le gouvernement italien quant à l'existence et à la gravité de la crise affectant le marché des porcins et quant à la nécessité des mesures provisoires décidées pour y mettre fin;

attendu que l'avis visé à l'article 169 du traité doit être considéré comme motivé à suffisance de droit lorsqu'il contient, comme en l'espèce, un exposé cohérent des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'État intéressé a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité;

que la lettre précitée du 21 décembre 1960, bien que non rédigée en due forme, répond à cette exigence;

b) Attendu que la défenderesse soutient, en deuxième lieu, qu'il existe une contradiction entre l'attitude de la Commission à la date de l'avis motivé, le 21 décembre 1960, où elle se considérait en état d'apprécier la situation et d'émettre un avis motivé, et à la date de sa réponse à la demande d'application de mesures de sauvegarde, le 10 mars 1961, où elle affirmait attendre les informations nécessaires pour statuer sur la demande;

attendu qu'une demande, basée sur l'article 226 du traité, requiert tout à la fois une instruction et une appréciation des faits, suivies d'une décision, soit le déroulement d'une certaine procédure;

que par contre le 1^{er} alinéa de l'article 169 est applicable chaque fois que la Commission estime, à tort ou à raison, qu'un État

membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité;

qu'on ne saurait relever aucune contradiction entre l'attitude de la Commission, à la date où elle a émis l'avis motivé, et son attitude à la date de sa réponse à la demande d'application de mesures de sauvegarde;

c) Attendu que la défenderesse soutient, en troisième lieu, que le recours de l'article 169, alinéa 2, n'est recevable que si l'État en cause ne s'est pas conformé à l'avis motivé et qu'elle s'y serait effectivement conformée en adressant à la Commission, le 5 janvier 1961, avant l'expiration du délai imparti, une demande d'application de mesures de sauvegarde basée sur l'article 226;

attendu que pour se conformer à l'avis motivé, le gouvernement italien aurait dû engager, en temps utile, les procédures nécessaires pour mettre fin aux mesures de suspension jugées contraires à l'article 31; que la présentation d'une demande d'application de mesures de sauvegarde a une tout autre portée;

attendu que, pour les raisons ci-dessus exposées, les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la défenderesse doivent être rejetées.

C — Quant au fond

Attendu que si la défenderesse ne conteste pas formellement que le rétablissement par un État membre de mesures restrictives à l'importation de produits dont la libération avait été consolidée entre les États membres est contraire aux prescriptions de l'article 31 du traité, elle invoque cependant plusieurs arguments tendant à établir que, néanmoins, dans les conditions et circonstances du présent litige, cette méconnaissance de l'article 31 ne constituerait pas un manquement de la République italienne à ses obligations résultant du traité;

a) Attendu que la défenderesse invoque, tout d'abord, le caractère provisoire des mesures adoptées; qu'elle affirme que sa volonté de rétablir le plus rapidement possible la libre importation des produits en cause est démontrée par la fixation, à plusieurs reprises

et pour de courtes périodes, de la durée de validité des mesures de suspension;

attendu que l'obligation de « standstill » prévue à l'article 31 est absolue; qu'elle ne comporte aucune exception, même partielle ou temporaire; que l'interprétation alléguée par la défenderesse ouvrirait la voie à des actions unilatérales des États membres allant directement à l'encontre de l'objectif poursuivi par le traité en matière de libre circulation des marchandises;

que l'argument de la défenderesse doit être rejeté;

b) Attendu que la défenderesse soutient, ensuite, que l'article 226 concernant les mesures de sauvegarde serait applicable, en l'espèce, et que la Commission aurait dû se prononcer à ce sujet, bien qu'elle n'y ait pas été formellement invitée avant le 5 janvier 1961;

attendu que les mesures de sauvegarde, prévues à l'article 226, ne peuvent être autorisées que dans le cadre de la procédure spéciale de cet article, c'est-à-dire sur demande formelle et non équivoque du gouvernement intéressé, puisqu'elles constituent des mesures d'exception aux règles du traité, susceptibles de perturber le fonctionnement du marché commun;

qu'en l'espèce la lettre du gouvernement italien, datée du 20 juin 1960, n'avait pour objet que les mesures prises par ce gouvernement et ne faisait même pas allusion aux mesures de sauvegarde subordonnées à l'autorisation de la Commission;

qu'en conséquence la Commission n'avait pas à se prononcer sur la demande de mesures de sauvegarde avant le 5 janvier 1961, date à laquelle elle y a été invitée expressément par la défenderesse;

c) Attendu que la défenderesse soutient, en troisième lieu, qu'elle n'avait pas à sa disposition d'autre moyen que la suspension provisoire d'importation pour remédier aux prix artificiellement bas prévalant dans le secteur de la viande porcine; que, d'ailleurs, les principes généraux du droit public autorisent tout État, en cas d'urgence, à prendre les mesures provisoires nécessaires pour remédier à des événements graves;

attendu que l'article 226 contient une disposition formelle, qui prévoit une procédure d'urgence, permettant de remédier dans les délais les plus brefs aux situations les plus graves;

que le fait même qu'une procédure d'urgence ait été prévue exclut toute action unilatérale de la part des États membres, qui ne sauraient donc invoquer ni l'urgence ni la gravité de la situation pour éluder la procédure de l'article 226;

qu'en l'espèce pareille procédure n'a été entamée que plusieurs mois après le début de la phase administrative du litige;

que les arguments tirés de la nécessité et de l'urgence doivent être rejetés;

d) Attendu que la défenderesse invoque, en dernier lieu, l'article 36 du traité, autorisant, notamment, les interdictions d'importation justifiées par des raisons d'ordre public; que, d'après elle, la Commission, saisie du problème, aurait dû spontanément rechercher si l'article 36 était applicable en l'espèce;

attendu que l'article 36, à l'encontre de l'article 226, vise des hypothèses de nature non économique n'étant pas susceptibles de porter atteinte aux principes fixés par les articles 30 à 34, ainsi que la dernière phrase de cet article le confirme;

que notamment celui-ci n'établit pas une clause de sauvegarde générique s'ajoutant à celle prévue à l'article 226 et permettant aux États membres de déroger par une action unilatérale à la procédure et aux garanties prévues par ce dernier article;

qu'enfin rien ne pouvait laisser supposer *a priori* à la Commission que les restrictions temporaires d'importation, décidées brusquement par le gouvernement italien, pouvaient être justifiées sur la base de l'article 36, aucune mention de cet argument n'ayant été faite au cours des pourparlers qui ont précédé la phase judiciaire;

que cet argument doit être rejeté;

attendu que, pour les raisons ci-dessus invoquées, le recours doit être déclaré fondé.

D — Quant aux dépens

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

que la partie défenderesse ayant succombé en tous ses moyens, les dépens doivent être mis à sa charge;

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 30 à 34, 36, 169, 171 et 226 du traité instituant la Communauté économique européenne;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes;

LA COUR

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare le présent recours recevable et arrête :

1^o Le gouvernement italien, en suspendant provisoirement les importations des produits en cause, en

provenance des États membres, a manqué à l'obligation établie à l'article 31, alinéa 1, du traité;

2° La partie défenderesse est condamnée aux dépens.

Ainsi fait et jugé par la Cour à Luxembourg le 19 décembre 1961.

DONNER	RIESE	RUEFF
DELVAUX	HAMMES	ROSSI
		CATALANO

Lu en séance publique à Luxembourg le 19 décembre 1961.

Le greffier

A. VAN HOUTTE

Le président

A. M. DONNER