

2. Les avis d'adjudications périodiques concernant la vente de viandes bovines congelées détenues par les organismes d'intervention sont des actes de portée générale fixant par avance et de façon objective les droits et obligations des opérateurs économiques désireux de participer aux adjudications que ces avis annoncent.
3. L'article 184 du traité CEE est l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision qui la concerne directement et individuellement, la validité des actes institutionnels antérieurs, constituant la base juridique de la décision attaquée, si cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 173 du traité, un recours direct contre ces actes, dont elle subit ainsi les conséquences sans avoir été en mesure d'en demander l'annulation. Le champ d'application dudit article doit dès lors s'étendre aux actes des institutions qui, s'ils n'ont pas la forme d'un règlement, produisent cependant des effets analogues et qui, pour ces motifs, ne pouvaient être attaqués, par des sujets de droit autres que les institutions et les États membres dans le cadre de l'article 173.
4. Dans le cadre du régime de «couplage», prévu par l'article 14, paragraphe 3, lettre b), du règlement de base du Conseil n° 805/68, dans la version du règlement n° 425/77, l'avantage de la suspension totale du prélèvement sur la viande bovine congelée importée des pays tiers doit rester réservé aux bénéficiaires désignés par ledit règlement, à savoir l'industrie de transformation. Dès lors, le règlement de la Commission n° 2901/77 se trouve en contradiction avec l'objectif de l'article 14 nouveau du règlement de base, en ce qu'il ouvre l'accès à ce régime particulier d'importation à des personnes ou entreprises étrangères au secteur industriel auquel devait être réservé le bénéfice de la suspension totale du prélèvement.
5. S'il est vrai que l'anonymat est une précaution appliquée, en droit national comme en droit communautaire, dans certains types d'adjudications, spécialement dans celles qui impliquent un pouvoir d'appréciation sur les offres individuelles, une telle précaution apparaît superflue dans le cas d'une adjudication concernant la vente de viandes bovines congelées détenues par les organismes d'intervention et dont l'issue est décidée en fonction d'un prix déterminé par la Commission sur base d'une appréciation de l'ensemble des offres reçues, compte tenu des exigences d'une répartition équitable de la quantité globale entre les entreprises de différentes régions de la Communauté. Il doit en être d'autant plus ainsi que l'identification nominative des offres est indispensable pour éviter la présentation de deux ou plusieurs offres par la même personne.

Dans l'affaire 92/78

SOCIÉTÉ PAR ACTIONS SIMMENTHAL, ayant son siège à Aprilia (Italie), représentée par M^{es} Emilio Cappelli et Paolo De Caterini, du barreau de Rome,

ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^c Charles Turk, 4, rue Nicolas Welter,

partie requérante,

soutenue par le

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représenté par M. l'ambassadeur Adolfo Maresca, en qualité d'agent, assisté de M. Ivo Maria Braguglia, vice-avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie,

partie intervenante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Peter Kalbe, en qualité d'agent, assisté de M. Guido Berardis, membre du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission 78/258, du 15 février 1978, relative à la fixation de prix de vente minimaux pour la viande bovine congelée mise en vente par les organismes d'intervention en vertu du règlement n° 2900/77 et spécifiant en conséquence les quantités de viande bovine congelée destinée à la transformation pouvant être importées à des conditions spéciales pour le premier trimestre 1978 (JO L 69, p. 36),

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, J. Mertens de Wilmars et Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits

Le règlement du Conseil n° 805/68, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24) prévoit, à son article 13, paragraphe 1, la perception d'un prélèvement lors de l'importation, dans la Communauté, de viandes comestibles de l'espèce bovine domestique, congelées, de la position 02.01 A II a) 2 du tarif douanier commun.

Toutefois, l'article 14, paragraphe 1, du règlement faisait bénéficier les viandes congelées destinées à la transformation (quartiers avant et morceaux désossés ou non désossés) d'un régime spécial à l'importation, consistant en la suspension totale ou partielle du prélèvement. La suspension du prélèvement était prévue, par l'article 14, paragraphe 3, alinéa a), pour les viandes destinées à la fabrication des conserves relevant de la position 16.02 B III b) 1 du tarif douanier commun et ne comptant pas d'autres composants caractéristiques que de la viande de l'espèce bovine et de la gelée.

Le 14 février 1977, le Conseil a arrêté le règlement n° 425/77, modifiant le règlement n° 805/68 (JO L 61, p. 1).

Considérant que la situation du marché de la viande bovine, marquée pendant

plusieurs années par une pénurie accompagnée d'une hausse des prix, s'était ensuite renversée en un effondrement des prix du marché, accentué par des importations massives, et qu'une adaptation du régime des importations s'imposait afin d'éviter que des situations comparables puissent se reproduire, le Conseil a estimé nécessaire d'adapter certains régimes spéciaux afin de tenir compte tant des disponibilités que des besoins de la Communauté, dans le cadre de bilans estimatifs annuels. Il a donc modifié, notamment, l'article 14 du règlement n° 805/68, en ce sens que les viandes congelées destinées à la transformation, admises à l'importation en suspension totale du prélèvement, ne bénéficiaient désormais de cette exemption que dans des conditions nouvelles:

- a) Le Conseil, sur proposition de la Commission, établit, avant le 1^{er} décembre de chaque année, un bilan estimatif des viandes pouvant être importées en suspension du prélèvement. Ce bilan tient compte, d'une part, des disponibilités prévues dans la Communauté en viandes de qualité et de présentation aptes à l'utilisation industrielle et, d'autre part, des besoins des industries (article 14, paragraphe 2 nouveau).
- b) La Commission fixe, chaque trimestre, les quantités pouvant être importées en suspension totale du prélèvement et détermine les modalités d'application, notamment celles relatives au contrôle de l'utilisation des viandes importées (article 14, paragraphe 4 nouveau).

c) L'importation en suspension totale du prélèvement est subordonnée à la présentation d'un certificat d'importation délivré dans les limites des quantités prévues par trimestre; elle peut, dans la mesure nécessaire, être subordonnée à la présentation d'un contrat d'achat de viandes congelées détenues par un organisme d'intervention (article 14, paragraphe 3 nouveau).

Les modalités d'application prévues par le règlement du Conseil n° 425/77 ont été arrêtées par la Commission dans son règlement n° 585/77, du 18 mars 1977, concernant le régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 75, p. 5); le règlement n° 585/77 lui-même a été modifié et complété ultérieurement par les règlements de la Commission n° 1384/77, du 27 juin 1977 (JO L 157, p. 16), et n° 2901/77, du 22 décembre 1977 (JO L 338, p. 9).

Selon ces dispositions, en vue de bénéficier de la suspension totale du prélèvement, la ou les demandes de certificat déposées par un même intéressé doivent porter sur une quantité globale correspondant au minimum à 5 tonnes de viande avec os et au maximum à 10 % de la quantité fixée par la Commission, en vertu du nouvel article 14 du règlement n° 805/68, pour le trimestre au cours duquel la ou les demandes de certificat sont déposées (article 3 du règlement n° 1384/77).

Par ailleurs, les demandes ne sont recevables que si elles proviennent d'une personne physique ou morale qui, depuis au moins 12 mois, exerce une activité dans le secteur du bétail et des viandes et est inscrite dans un registre public d'un État membre (article 1 du règlement n° 2901/77).

En date du 22 décembre 1977, la Commission a également adopté le règlement n° 2900/77, portant modalités de la vente des viandes bovines détenues par les organismes d'intervention afin de permettre l'importation en suspension totale du prélèvement de viandes bovines congelées destinées à la transformation (JO L 338, p. 6).

Aux termes de l'article 1, paragraphe 1, de ce règlement, l'importation en suspension totale du prélèvement est subordonnée à la présentation d'un contrat d'achat de viandes congelées détenues par un organisme d'intervention, conclu conformément au règlement. Le paragraphe 2 de l'article 1 prévoit que la vente a lieu selon une procédure d'adjudications, conformément aux articles 6 à 14 du règlement de la Commission n° 216/69, du 4 février 1969, relatif aux modalités d'application concernant l'écoulement de la viande bovine congelée achetée par les organismes d'intervention (JO L 28, p. 10); ce règlement prévoit notamment que les prix minima de vente dans le cadre d'une procédure d'adjudication sont fixés par la Commission, que l'offre est rejetée si le prix proposé est inférieur au prix minimum et que sont considérés comme adjudicataires ceux qui offrent le prix le plus élevé, étant entendu que, lorsqu'il y a plusieurs offres au même prix pour la même quantité, l'organisme d'intervention subdivise la quantité disponible avec l'accord des soumissionnaires concernés ou procède à son attribution par tirage au sort. Le paragraphe 2 de l'article 1 du règlement n° 2900/77 se réfère au règlement n° 216/69 «sous réserve des dispositions particulières et dérogatoires du présent règlement».

Selon l'article 2 du règlement n° 2900/77, les organismes d'intervention procèdent à des adjudications particu-

lières trimestrielles «dans le cadre du régime des adjudications»; un avis général d'adjudications est publié au plus tard à la date de la publication de la première des adjudications particulières.

Les offres ne peuvent, selon l'article 3 du règlement, être déposées qu'au cours des dix premiers jours de chaque trimestre. Toutefois, pour la première fois, elles ne pouvaient être déposées que du 20 au 30 janvier 1978. L'offre, pour être recevable, doit porter sur une quantité globale de 5 tonnes au minimum et 100 tonnes au maximum, exprimées en viandes avec os.

Se fondant notamment sur ses règlements n^{os} 216/69, 2900/77 et 2901/77, la Commission a publié, le 13 janvier 1978 (JO C 11, p. 16), un «avis général d'adjudications périodiques concernant la vente de viandes bovines congelées, détenues par les organismes d'intervention, afin de permettre l'importation en suspension totale du prélèvement de viandes bovines congelées destinées à la transformation».

Ensemble avec cet avis général d'adjudications, la Commission a publié plusieurs avis d'adjudications particulières, dont l'avis d'adjudication ItP1 — règlement n^o 2900/77 — concernant la vente de certaines viandes bovines avec os, congelées et stockées par l'organisme d'intervention italien (JO C 11, p. 34).

Aux termes de cet avis d'adjudication particulière, l'organisme d'intervention italien mettait en vente environ 4 000 tonnes de viandes bovines avec os, congelées, selon les règles figurant à l'avis général d'adjudications. L'avis ItP1 prévoyait que seules pourraient être prises en considération les offres parvenues à l'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo; organisme d'intervention italien en matière agricole) au plus tard le 30 janvier 1978.

Le 20 janvier 1978, la société par actions Simmenthal, ayant son siège à Aprilia, a adressé à l'AIMA une offre pour l'acquisition de 100 tonnes de viandes bovines congelées non désossées, au prix de 1 124 000 livres par tonne.

Le 15 février 1978, la Commission a adopté la décision n^o 78/258, relative à la fixation de prix de vente minimaux pour la viande bovine congelée mise en vente par les organismes d'intervention en vertu du règlement n^o 2900/77 et spécifiant en conséquence les quantités de viande bovine congelée destinée à la transformation pouvant être importées à des conditions spéciales pour le premier trimestre 1978 (JO L 69, p. 36).

Cette décision fixe, à son article 1, paragraphe 1, ensemble avec son annexe, les prix de vente minimaux de la viande bovine congelée et stockée par les organismes d'intervention, à retenir pour l'attribution de l'adjudication prévue par le règlement n^o 2900/77, dont le délai de présentation des offres avait expiré le 30 janvier 1978.

L'article 2 de la décision fixe à 5 027 tonnes, pour la période du 1^{er} janvier au 31 mars 1978, les quantités maximales de viandes destinées à la fabrication de conserves admises à l'importation en suspension totale du prélèvement.

Le 23 février 1978, l'AIMA a adressé à Simmenthal une décision de refus de son offre du 20 janvier, celle-ci n'étant pas en rang utile dans l'adjudication.

II — Procédure écrite

La société Simmenthal a, le 13 avril 1978, introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, un recours en annulation de la décision de la Commission n^o 78/258, du 15 février 1978, de l'avis d'adjudication ItP1 et de l'avis

général d'adjudications périodiques, du 13 janvier 1978, du règlement de la Commission n° 585/77, du 18 mars 1977, et des règlements de la Commission n° 2900/77 et n° 2901/77, du 22 décembre 1977.

A la même date du 13 avril 1978, la société Simmenthal a, en application des articles 185 et 186 du traité CEE et de l'article 83, paragraphe 1, du règlement de procédure, introduit une demande tendant à la suspension des effets de la décision n° 78/258, avec injonction à la Commission de donner instruction aux autorités nationales de surseoir à la délivrance des certificats d'importation correspondant aux contrats d'achat conclus par les adjudicataires avec les organismes d'intervention, et à la suspension, jusqu'à publication de l'arrêt sur le fond, de l'application du régime spécial d'importation des viandes congelées destinées à l'industrie de transformation.

Le président de la Cour, par ordonnance du 22 mai 1978, a rejeté la demande et réservé les dépens.

Par requête introduite le 20 juillet 1978, en application de l'article 37, alinéa 1 du statut de la Cour de justice CEE et de l'article 93 du règlement de procédure, le gouvernement de la République italienne a demandé à être admis à intervenir dans la présente affaire au soutien des conclusions de la société Simmenthal.

Par ordonnance du 17 août 1978, la Cour a fait droit à cette demande.

La procédure écrite dans l'affaire au principal a suivi un cours régulier.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Elle a cependant invité la société Simmenthal et la Commission à répondre, par écrit, avant l'ouverture de la procédure

orale, à certaines questions. Il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

III — Conclusions des parties

La *requérante*, après avoir, au cours de la procédure en référé, modifié ses conclusions, conclut à ce qu'il plaise à la Cour

- déclarer le recours recevable;
- déclarer nulle et non avenue, conformément aux articles 173 et 174 du traité CEE, la décision de la Commission 78/258, du 15 février 1978, et, en conséquence, déclarer, conformément à l'article 184 du traité CEE, l'inapplicabilité de l'avis d'adjudication n° ItP1 du 13 janvier 1978, de l'avis général d'adjudications périodiques de la même date, du règlement n° 585/77, du règlement n° 2900/77 et du règlement n° 2901/77;
- condamner la Commission aux dépens.

Le *gouvernement de la République italienne* conclut à ce qu'il plaise à la Cour accueillir les conclusions formulées par la requérante.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

- rejeter le recours comme irrecevable ou non fondé;
- condamner la requérante aux dépens.

IV — Moyens et arguments des parties au cours de la procédure écrite

A — Quant à la recevabilité

La *Commission* déclare n'avoir pas d'objections d'ordre strictement procédural à élever contre la recevabilité du recours:

le délai de recours aurait été respecté et la décision 78/258, bien qu'adressée aux États membres et réglémentant un nombre indéterminé de situations, concernerait directement et individuellement la requérante.

En revanche, le recours serait irrecevable en raison du manque d'intérêt à agir de la requérante.

Les offres pour le premier trimestre 1978, acceptées ou refusées, auraient définitivement épuisé leurs effets. Les offres acceptées auraient fait naître, dans le chef des opérateurs intéressés, des droits qui ne sauraient être annulés rétroactivement. Une annulation de la décision attaquée ne saurait avoir le moindre effet utile: les contrats auraient été conclus, les certificats délivrés et les importations effectuées, tandis que les offres non acceptées seraient désormais inexistantes. La décision aurait sorti tous ses effets et son annulation éventuelle ne saurait procurer à la demanderesse un avantage quelconque.

La décision attaquée ne constituerait pas une décision individuelle typique, imposant ou interdisant à une personne déterminée de faire ou de ne pas faire quelque chose; sa fonction essentielle serait de constater, sur la base d'éléments objectifs, les résultats d'une procédure d'adjudication bien définie, qui aurait abouti à l'exclusion de la requérante. Annuler une telle décision n'impliquerait assurément pas que serait accordé la demanderesse ce qu'elle désire et, moins encore, que serait enlevé aux tiers ce qu'ils ont obtenu en participant à l'adjudication dans les mêmes conditions.

La requérante ne saurait se poser en défenseur de l'intérêt commun des industries de transformation: une action en annulation d'une décision devrait être fondée sur un intérêt personnel à agir aux fins d'obtenir une décision judiciaire

produisant des effets concrets et directs à l'intérieur de la sphère juridique du demandeur.

Pour autant que l'objet de son recours est une déclaration d'inapplicabilité des règlements qui servent de base à la décision attaquée et, par voie de conséquence, la reconnaissance de leur invalidité et leur modification, la requérante viserait à imposer une restructuration du système des conditions spéciales d'importation institué par les règlements en cause, soit au nom du respect d'un principe général de légalité, soit, en fait, en vue de la satisfaction de ses propres conceptions. Cette démarche constituerait un détournement de procédure manifeste, en nette contradiction avec le système de recours prévu par le traité.

Au moyen d'une action fondée sur l'article 173 et visant, en apparence, à l'annulation d'un acte dont les conséquences hypothétiques démontreraient l'absence absolue d'un quelconque intérêt à agir de la requérante, celle-ci tenterait, en utilisant incorrectement les dispositions de l'article 184, de mettre en cause les règlements qui servent de base à l'acte formellement attaqué, tout en éludant les conditions de recevabilité de l'article 173.

La véritable fonction de l'article 184 serait de permettre l'invocation, dans le cadre d'un recours devant la Cour, de l'inapplicabilité d'un règlement comme moyen probatoire supplémentaire aux fins de la décision au fond. Une action dirigée, en application de l'article 173, contre un acte déterminé, irrecevable en raison du manque d'intérêt à agir du demandeur, ne saurait «renaître» en vertu de l'article 184, changer d'objectif et être dirigée directement contre les actes de portée générale sur lesquels se fonde l'acte particulier.

Les particuliers disposeraient de la procédure préjudicielle de l'article 177; celle-ci

ne serait soumise à aucun délai et serait susceptible d'aboutir aux conséquences souhaitées par la requérante. Une éventuelle déclaration d'invalidité, dans le cadre d'une telle procédure, aurait des effets beaucoup plus valables dans l'optique de l'hypothétique nécessité de modifier l'acte reconnu illégal.

Le recours fondé sur l'article 173 tendrait à sauvegarder les droits des personnes, non à créer un instrument servant à imposer aux institutions de la Communauté certains choix de politique économique dictés uniquement par les intérêts particuliers de telle ou telle personne.

La requérante estime qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour qu'à l'occasion d'un recours en annulation dirigé contre une décision individuelle, la partie requérante peut entreprendre les décisions générales dont la décision attaquée constitue l'application, de manière à éviter qu'une décision générale irrégulière ne lui soit appliquée. Cette exception d'illégalité constituerait un principe général du droit procédural communautaire. L'unique condition à sa mise en œuvre serait que la décision attaquée constitue une application immédiate directe de l'acte général; or, en l'espèce, il ne saurait être contesté que la décision attaquée constitue une application directe des actes à portée générale dont la requérante demande l'inapplication.

Quant au prétendu défaut d'intérêt à agir de la requérante, il conviendrait de retenir que celle-ci ne réclame aucun droit d'importer des viandes en exemption de prélèvement et n'invoque aucun autre avantage; elle estimerait que l'application, par la Commission, du régime spécial d'importation de viandes congelées pour l'industrie de transformation est illégale à de nombreux points de vue, que, du fait de cette illégalité, elle lui

cause un grave préjudice et qu'en conséquence, la Cour devrait le constater en annulant la décision entachée de ces vices.

La conception de la Commission aboutirait, en pratique, à soustraire à tout risque de critique, de la part des particuliers, tous les actes, ou presque tous les actes, de portée générale adoptés par les institutions communautaires.

Il ne saurait être contesté que, dans le cadre du régime spécial d'importation pour la viande bovine congelée destinée à la transformation, la requérante a une situation subjective, ou un intérêt juridiquement protégé, non pas à importer des quantités déterminées de cette viande, mais à participer, dans des conditions d'égalité effective avec les autres concurrents et de légalité administrative, aux procédures spéciales de délivrance des titres d'importation prévues par ce régime. Même si la requérante ne pouvait retirer un avantage rétroactif de l'éventuelle annulation de l'acte attaqué, il n'en resterait pas moins que, dans un ordre juridique qui s'inspire des principes de l'État de droit, la Commission serait obligée d'apporter les modifications nécessaires aux actes dont la Cour aurait constaté l'illégalité. L'article 14 du règlement n° 805/68, dans la version introduite par le règlement n° 425/77, donnerait à la Commission le pouvoir, mais lui imposerait également l'obligation, de réglementer et de gérer le régime spécial d'importation selon les critères énoncés par le règlement n° 805/68 et dans le respect du traité, des règlements de base du Conseil et des principes généraux dont s'inspire l'ordre juridique communautaire.

L'élimination des vices éventuellement constatés par un arrêt de la Cour porterait remède à la lésion de la situation subjective découlant, pour la requérante,

du fait qu'elle a participé à la procédure d'attribution des titres d'importation, sans préjudice à la question d'une éventuelle indemnisation du dommage effectivement subi.

B — Quant au fond

La requérante avance contre la décision de la Commission 78/258 plusieurs moyens, qui concernent soit de manière spécifique et directe la décision attaquée elle-même, soit les actes de portée générale sur lesquels elle est fondée.

a) La décision attaquée serait entachée de violation des formes substantielles, sous forme d'un défaut absolu de motivation.

Elle ne contiendrait aucune indication susceptible de permettre aux intéressés et à la Cour d'apprécier les raisons qui ont guidé la Commission dans ses choix, en ce qui concerne la fixation des prix minima de vente des viandes détenues par les organismes d'intervention et la détermination des quantités admises au régime spécial d'importation pour le 1^{er} trimestre 1978.

En matière de prix, il se serait agi de concilier deux objectifs. Le règlement du Conseil n° 98/69, du 16 janvier 1969 (JO L 14, p. 2) et le règlement de la Commission n° 216/69 auraient visé à l'écoulement des stocks de viande bovine congelée détenus par les organismes d'intervention au prix le plus élevé possible, de manière à réduire au minimum les charges grevant le bilan communautaire pour les opérations d'intervention et de stockage. Le régime spécial d'importation aurait pour objectif de permettre un approvisionnement de l'industrie de transformation, en viandes en provenance des pays tiers, à des conditions favorables par rapport au niveau des prix pratiqués à l'intérieur du marché

commun. Il ne saurait être question de sacrifier ce deuxième objectif, étroitement lié au premier en vertu de l'opération dite de «jumelage».

La fixation des prix minimaux comme la détermination des quantités admises trimestriellement à l'importation seraient tout autre chose qu'une décision de routine, simple résultat de constatations automatiques: elles seraient l'expression du pouvoir discrétionnaire conféré à la Commission, à laquelle appartiendrait la tâche délicate de concilier entre eux des intérêts publics divergents.

En ce qui concerne les différents choix effectués par la Commission dans le cadre de la première application du système du jumelage, il y aurait lieu de retenir qu'aux termes de l'article 14, paragraphe 4, alinéa b), du règlement n° 805/68, dans la version qui lui a été donnée par le règlement n° 425/77, la Commission devait déterminer le rapport entre les quantités de viande qui peuvent être importées en suspension totale du prélèvement et les quantités faisant l'objet d'un contrat d'achat auprès d'un organisme d'intervention. La détermination de ce rapport eût dû faire l'objet d'une motivation, en ce qui concerne notamment l'importance des stocks et l'urgence de les alléger; au contraire, le rapport en question figurerait, de façon inattendue, en annexe au règlement n° 2901/77, sans qu'il y soit fait référence dans les motifs ou le dispositif.

Pour ce qui est de la fixation par la Commission, chaque trimestre, des quantités de viande congelée pouvant être importées en suspension totale du prélèvement, la décision attaquée se bornerait, sans l'ombre d'une justification, à les fixer, pour le premier trimestre 1978, à 5 027 tonnes de viande destinées à la fabrication de conserves. Compte tenu du fait que le bilan estimatif établi annuel-

lement par le Conseil en vertu de l'article 14, paragraphe 2 (modifié), du règlement n° 805/68 a un caractère largement estimatif, la Commission ne devrait procéder à ses propres déterminations qu'après une analyse et une appréciation attentives de l'évolution réelle de la demande et de l'offre de viande bovine destinée à la transformation industrielle à l'intérieur de la Communauté. La décision attaquée ne contiendrait, à cet égard, pas la moindre justification. Une fois établies les quantités à importer et connues l'importance et la mesure des offres présentées par les intéressés, la Commission aurait eu à fixer les prix minimaux, différents selon le type de conserves et selon chaque État membre, à un niveau tel qu'ils ne constituent pas un trouble pour le marché communautaire des viandes bovines, ne se traduisent pas par une perte excessive pour les organismes d'intervention et ne soient pas prohibitifs par rapport aux exigences de l'industrie de transformation. Il s'agirait là d'une décision complexe: l'acte attaqué ne la motiverait d'aucune manière.

En ce qui concerne plus particulièrement la situation en Italie, la décision attaquée n'indiquerait pas les raisons qui ont conduit la Commission à fixer des prix minimaux de vente si élevés qu'ils atteignent ou même dépassent le prix même d'achat au stockage.

En établissant les quantités admises à l'importation facilitée pour le premier trimestre 1978, la Commission n'aurait tenu aucun compte de la situation réelle des disponibilités de viande congelée et des besoins de l'industrie de transformation des divers États membres; en fixant les prix minimaux de vente, elle aurait complètement négligé l'intérêt public prioritaire qui est à la base de l'ensemble du régime spécial d'importation. Elle aurait ainsi commis un grave détournement

de pouvoir et dépassé manifestement les limites du pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé par le traité et le règlement n° 805/68. En toute hypothèse, le défaut absolu de motivation paraîtrait incontestable.

b) Le règlement n° 2900/77, en particulier son article 4, et l'avis général d'adjudications périodiques du 13 janvier 1978, en particulier son point 4, violeraient le principe d'impartialité de l'administration publique et seraient entachés de défaut de motivation.

La réglementation instituée par ces textes ne prévoirait, bien au contraire, aucune mesure pour assurer l'anonymat des diverses offres soumises aux organismes nationaux d'intervention et transmises par ceux-ci à la Commission. La Commission aurait procédé à la fixation des quantités à importer et des prix minimaux de vente sur la base de listes nominatives fournies par les organismes d'intervention. Cette circonstance serait contraire aux principes les plus élémentaires de correction et d'impartialité de l'action de l'administration publique et susceptible d'entraîner la nullité absolue de toute décision adoptée dans de telles conditions.

La première préoccupation de la Commission eût, en toute hypothèse, dû être de fonder les diverses décisions d'exécution sur une motivation adéquate, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

c) Ni le règlement n° 2900/77 ni l'avis général d'adjudication ne contiendraient des indications sur les raisons qui ont conduit la Commission à appliquer la procédure dite de «couplage» ou de «jumelage» aux importations de viande bovine en suspension totale du prélèvement pour l'année 1978. L'article 14, paragraphe 3, alinéa b), du règlement n° 805/68, dans sa version du règlement n°

425/77, en prévoirait seulement la possibilité; la décision d'appliquer ou non cette procédure relevant entièrement du pouvoir discrétionnaire de la Commission, celle-ci aurait eu l'obligation d'indiquer, ne fût-ce que succinctement, les raisons qui l'ont poussée à y recourir. Tel ne serait pas le cas.

d) Les modalités d'application du régime spécial d'importation arrêtées par la Commission dans ses règlements n^{os} 585/77, 1384/77 et 2901/77 violeraient les principes et les objectifs de l'article 14 du règlement de base n^o 805/68 du Conseil.

L'ouverture de la quantité admise à l'importation indistinctement à toutes les personnes physiques ou morales qui exercent une activité dans le secteur du bétail et des viandes, à la seule condition d'être inscrites dans un registre public d'un État membre (articles 11 et 11 bis du règlement n^o 585/77, tel qu'il a été modifié par les règlements n^{os} 1384/77 et 2901/77), introduirait une grave discrimination au détriment de l'industrie des conserves, aux besoins de laquelle le régime spécial d'importation prétendrait pourtant pourvoir. Les vrais transformateurs seraient ainsi mis en concurrence avec un nombre pratiquement infini de sujets (éleveurs, grossistes, expéditionnaires voire simples détaillants), n'ayant rien à voir avec l'industrie des conserves, auxquels, en fin de compte, serait attribuée la presque totalité des certificats d'importation. Cette situation serait contraire aux principes mêmes de l'institution d'un régime spécial d'importation ayant pour but, selon le règlement n^o 805/68, «un approvisionnement satisfaisant des industries».

Le fait d'avoir lié l'importation en exemption du prélèvement à l'acquisition de viandes auprès des organismes d'intervention nationaux, sans lien de destination,

conférerait un privilège supplémentaire aux adjudicataires non transformateurs.

La préoccupation de la Commission de permettre aux petits transformateurs d'avoir recours aux importateurs aurait pu être satisfaite par d'autres moyens.

e) Le règlement n^o 2900/77, en particulier ses articles 3 et 5, comporterait une discrimination entre les transformateurs eux-mêmes. Le système d'admission aux adjudications serait fondé sur une limitation quantitative standard des demandes individuelles et une limitation globale des offres d'achat, sans aucune considération ni pour le type de transformation prévu ni pour les dimensions industrielles ni pour les courants d'échanges antérieurs; il aurait, de ce fait, pour résultat de pénaliser, de manière injustifiée, les transformateurs de grande dimension et ceux qui ne produisent qu'une valeur ajoutée de niveau inférieur.

f) Le système du jumelage, dans ses modalités établies par les règlements n^{os} 2900/77 et 2901/77, serait contraire à l'esprit et aux objectifs du régime spécial d'importation, serait entaché de détournement de pouvoir et violerait le principe de proportionnalité.

L'opération complexe du jumelage aurait été réalisée sans tenir compte, de manière appropriée, de la double fonction qui lui est attribuée. La première partie de l'opération, l'achat de la viande communautaire, n'aurait pu être réalisée au moyen d'une opération normale de déstockage, effectuée dans le seul but de vider les chambres frigorifiques des organismes d'intervention aux prix les plus élevés, c'est-à-dire aux conditions les plus favorables pour le budget communautaire: les transformateurs auraient ainsi été privés indirectement d'une grande partie de l'avantage constitué par la suspension totale du prélèvement. La Commission

aurait totalement négligé l'intérêt public, aussi important que celui lié à l'écoulement des stocks, sous-jacent à la seconde phase de l'opération de jumelage, celle de l'importation spéciale. De ce fait, la Commission se serait rendue coupable d'un détournement de pouvoir.

Par ailleurs, le système du jumelage serait inutilement sévère pour les véritables transformateurs, sur lesquels pèserait finalement une charge excessivement lourde. La réglementation instituée par la Commission comporterait donc une violation patente du principe de proportionnalité.

Le *gouvernement de la République italienne* souligne qu'il aurait, à plusieurs reprises, dans le cadre du comité de gestion de la viande bovine, manifesté son désaccord avec les modalités d'application du régime spécial adopté, au sein de la Communauté, à partir de 1977, pour l'importation de la viande congelée destinée à la transformation. Ces modalités auraient des conséquences néfastes sur l'ensemble du secteur des conserves alimentaires d'origine italienne et représenteraient un facteur injustifié d'inflation, portant préjudice à l'ensemble de l'économie du pays.

Les conditions de mise en œuvre du régime du jumelage ne répondraient en rien, ou dans une très faible mesure seulement, à l'exigence, pour l'industrie de transformation, de pouvoir importer, des pays tiers, la matière première à des conditions qui ne soient pas trop onéreuses par rapport à celles du marché mondial; par contre, elles accorderaient un privilège exorbitant à la deuxième exigence, résultant de la nécessité d'écouler les excédents de viande détenus par les organismes d'intervention. Les résultats de l'adjudication dont les actes ont été attaqués par la requérante confirmeraient sans équivoque que le prix

minimum de vente a été fixé à un niveau annulant l'avantage reconnu aux industries de transformation.

Les raisons conduisant à ce résultat inacceptable seraient doubles: la possibilité, pour tous les opérateurs intéressés d'une façon quelconque au secteur de la viande, d'accéder sans discrimination aux quantités admises à l'importation et l'absence d'obligation imposant une destination industrielle à la viande acquise auprès de l'organisme d'intervention.

Dans le cadre d'un régime spécial, dont la finalité serait de favoriser les importations en faveur de l'industrie de transformation, le principe général de l'égalité d'accès de tous les opérateurs serait absurde; la situation particulière de l'industrie de transformation par rapport aux autres opérateurs aurait dû être reconnue.

La circonstance que les viandes acquises auprès d'organismes d'intervention sous le régime du jumelage n'ont pas obligatoirement une destination industrielle inciterait les opérateurs n'exerçant pas une activité de transformation à offrir à l'adjudication des prix élevés; le prix minimum d'adjudication en serait porté à un niveau tel que les objectifs poursuivis par le régime spécial d'importation sont méconnus.

En privilégiant l'objectif de l'écoulement des excédents au préjudice de l'industrie de transformation, la Commission aurait méconnu les principes fondamentaux du régime spécial d'importation et commis un détournement de pouvoir.

La *Commission* considère l'ensemble des moyens invoqués par la requérante comme dénués de tout fondement.

a) La décision attaquée contiendrait, tirés des règlements sur lesquels elle se fonde, tous les éléments nécessaires à sa justification.

Sa fonction, typiquement administrative, consisterait à conclure la phase essentielle de la procédure d'adjudication; elle s'inscrirait dans le contexte d'un système parfaitement connu tant de l'organisme d'intervention que des opérateurs eux-mêmes. Elle aurait le caractère d'un acte administratif de coopération, dans le cadre de la gestion du système, entre Commission et organisme d'intervention. Compte tenu du dispositif de la décision et des principes qui sont à la base du système, la décision attaquée serait dépourvue de toute ambiguïté, tant pour l'organisme d'intervention que pour les opérateurs intéressés. Il serait parfaitement clair, pour chaque participant à l'adjudication, que son offre sera écartée si elle est inférieure au prix minimum ou, lorsqu'elle est supérieure à ce prix, si les concurrents ont fait des offres plus élevées, ceci dans les limites de la quantité disponible. La fixation des prix minima et l'acceptation des meilleures offres seraient basées sur des critères absolument objectifs: la situation réelle du marché, les offres reçues, la quantité et la qualité de la marchandise disponible. Ces éléments, nullement tributaires des humeurs de la Commission, détermineraient la fixation de prix minima, avec toutes les conséquences qui en découlent. La décision attaquée se limiterait à constater le résultat de la combinaison de ces critères et, dans les limites de cette fonction «déclarative», elle serait plus que suffisamment motivée.

b) En ce qui concerne les griefs de défaut de motifs et de violation du principe de proportionnalité avancés contre le règlement n° 2900/77, il conviendrait, tout d'abord, de retenir, quant au premier, que la décision formelle d'engager la procédure du jumelage est contenue à l'article 1 du règlement lui-même.

Le règlement n° 2900/77 aurait concrétisé une possibilité expressément prévue par le règlement n° 805/68 (tel que modifié par le règlement n° 425/77). La subordination, en cas de besoin, de l'importation en suspension totale du prélèvement à la présentation d'un contrat d'achat de viandes congelées détenues par un organisme d'intervention serait justifiée par la nécessité de tenir compte d'une situation difficile sur le marché communautaire, caractérisée par l'existence de dangereux excédents. Le but de ce régime ne serait pas de garantir un approvisionnement illimité en viandes originaires des pays tiers, mais de répondre aux besoins des industries de transformation tout en tenant compte de la situation générale du marché intérieur. Le jumelage constituerait, à cet égard, un compromis satisfaisant: il permettrait, d'une part, l'écoulement de quantités plus ou moins importantes de viandes d'intervention et ouvrirait, d'autre part, la possibilité d'effectuer des importations en exemption de prélèvement.

Dans ces conditions, l'acte par lequel la Commission décide le jumelage aurait une justification intrinsèque. Au demeurant, la portée de la décision de la Commission ne saurait faire de doute pour les opérateurs intéressés; elle ressortirait d'ailleurs clairement de ses divers éléments.

Le grief de violation du principe de proportionnalité, pour sa part, ne serait appuyé par aucun argument.

c) Les griefs, dirigés contre les règlements nos 585/77 et 2900/77, de violation des principes dont s'inspire le régime spécial à l'importation et de discrimination entre opérateurs économiques reviendrait à dire que la Commission eût dû, lorsqu'elle a arrêté les dispositions critiquées, exclure des adjudications tous les intermédiaires, c'est-à-dire l'entière caté-

gorie des opérateurs qui constituent la structure du commerce. Or, dans leur immense majorité, les industries de transformation seraient obligées d'avoir recours à des intermédiaires commerciaux. Enlever à ceux-ci la possibilité d'importer serait porter préjudice aux entreprises qui ont normalement recours à leurs services.

Les autorités communautaires auraient toujours respecté le principe général consistant à garantir, en matière d'achat de viandes d'intervention, l'égalité d'accès aux marchandises et l'égalité de traitement des acquéreurs. Les viandes importées sous le régime spécial seraient, en outre, soumises à une obligation spécifique de destination (article 11, paragraphes 1 et 9, du règlement n° 585/77, dans sa version du règlement n° 1384/77). En dernière analyse, le bénéfice financier résultant de la possibilité d'effectuer des importations spéciales reviendrait, en tout état de cause, aux industries de transformation, même s'il est légèrement amputé par les marges bénéficiaires prélevées par les intermédiaires commerciaux.

d) Au regard des griefs de détournement de pouvoir et de violation du principe de proportionnalité opposés aux règlements n°s 2900/77 et 2901/77, il conviendrait, d'abord, de rappeler que l'obligation ou la possibilité de jumelage sont expressément prévues par le règlement n° 805/68 et que la Commission n'a fait qu'appliquer ces dispositions.

Le but de la suspension du prélèvement serait, certes, de tenir compte, dans la mesure du possible, des besoins de l'industrie de transformation; le bénéfice de cette mesure, en tant que tel, pourrait toutefois être assorti de conditions ou de limitations imposées, en particulier, par la situation du marché communautaire. Cette considération aurait amené le

Conseil à arrêter la règle de base qui permet le jumelage: le bénéfice financier résultant de l'exemption de prélèvement se trouverait subordonné à la nécessité d'écouler les stocks détenus par les organismes d'intervention.

Il n'existerait assurément pas de règle garantissant un avantage financier fixe; l'avantage accordé varierait en fonction tant du montant du prélèvement que des prix de vente, soumis aux conditions du marché, des viandes d'intervention offertes aux opérations de jumelage.

Un avantage accordé ne serait pas nécessairement toujours absolu, ni d'une valeur constante.

Il serait pour le moins hasardeux de soutenir que le régime du jumelage a déclenché une crise dont les effets seraient catastrophiques pour les industries de transformation.

En toute hypothèse, le régime spécial prévu à l'article 14 du règlement n° 805/68 ne serait qu'un des avantages dont jouissent les industries de transformation de la Communauté.

e) Reprocher au règlement n° 2900/77 de violer le principe de non-discrimination serait tout à fait surprenant.

Le régime spécial d'importation serait destiné à l'industrie des conserves communautaires, considérée dans son ensemble, et non pas à telle ou telle entreprise à titre individuel. Les quantités disponibles seraient extrêmement limitées, d'où la nécessité d'adopter des mesures assurant une distribution aussi large et équitable que possible: d'une part, l'ensemble de la procédure d'adjudication garantirait l'égalité d'accès à tous les opérateurs économiques intéressés, d'autre part, la quantité à laquelle pourrait prétendre chaque opérateur serait limitée à 100 tonnes. En ce qui concerne le deuxième point, l'expérience aurait

démontré la nécessité, pour le bon fonctionnement du système, de la fixation de maxima individuels.

Une répartition basée sur les capacités de transformation des industries aurait posé des problèmes considérables: la détermination de ces capacités se heurterait à des difficultés objectives et, en tout état de cause, une telle répartition eût eu pour effet, en raison du déséquilibre existant entre les différentes régions de la Communauté, de favoriser les industries de certains États membres qui dépassent largement, par leur taille et leur capacité de production, les industries italiennes.

f) La connaissance, par la Commission, du nom des soumissionnaires et de leurs offres répondrait au seul souci de pouvoir contrôler si la même entreprise ne présente pas plusieurs offres dans diffé-

rents États membres, cette pratique étant expressément interdite par l'article 3, paragraphe 5, du règlement n° 2900/77. Cette interdiction serait inspirée, comme la limitation des demandes individuelles à un maximum de 100 tonnes, par le souci d'assurer une répartition équitable des quantités disponibles entre toutes les industries de transformation intéressées.

V — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 22 novembre 1978.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 24 janvier 1979.

En droit

- 1 Attendu que, par recours du 13 avril 1978, introduit en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, la requérante demande, dans le dernier état de ses conclusions, l'annulation de la décision de la Commission n° 78/258, du 15 février 1978, relative à la fixation de prix de vente minimaux pour la viande bovine congelée mise en vente par les organismes d'intervention en vertu du règlement (CEE) n° 2900/77 et spécifiant en conséquence les quantités de viande bovine congelée destinée à la transformation pouvant être importées à des conditions spéciales pour le premier trimestre 1978 (JO L 69, p. 36);
- 2 qu'à l'appui de ce recours, la requérante s'est prévaluée de l'article 184 du traité CEE pour invoquer l'inapplicabilité des actes suivants, qui forment le support juridique de la décision attaquée:

— le règlement n° 585/77 de la Commission, du 18 mars 1977, concernant le régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 75, p. 5),

- le règlement n° 2900/77 de la Commission, du 22 décembre 1977, portant modalités de la vente de viandes bovines détenues par les organismes d'intervention afin de permettre l'importation en suspension totale du prélèvement de viandes bovines congelées destinées à la transformation (JO L 338, p. 6),
- le règlement n° 2901/77 de la Commission, du 22 décembre 1977, modifiant les règlements n° 585/77 et n° 597/77, notamment en ce qui concerne la suspension totale du prélèvement dans le cadre du régime spécial d'importation de viande bovine congelée (JO L 338, p. 9),
- l'avis général d'adjudications périodiques concernant la vente de viandes bovines congelées, détenues par les organismes d'intervention, afin de permettre l'importation en suspension totale du prélèvement de viandes bovines congelées destinées à la transformation, publié par la Commission le 13 janvier 1978 (JO C 11, p. 16), ainsi que
- l'avis d'adjudication ItP1 — Règlement (CEE) n° 2900/77 — concernant la vente de certaines viandes bovines avec os, congelées et stockées par l'organisme d'intervention italien, publié par la Commission le 13 janvier 1978 (JO C 11, p. 34);

Sur le cadre juridique du litige et l'objet de la demande

- 3 Attendu qu'il convient de rappeler, en premier lieu, que le règlement n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 148, p. 24) avait prévu, dans son article 14, des régimes d'importation spéciaux, consistant en la suspension du prélèvement, en faveur de certaines viandes congelées destinées à la transformation, à savoir
- a) un régime de suspension totale du prélèvement pour les viandes destinées à la fabrication de certaines conserves de viande bovine pure et
 - b) un régime similaire profitant aux autres usages de l'industrie de transformation, dont le bénéfice pouvait être subordonné à la présentation, par l'importateur, d'un contrat portant sur l'achat d'une quantité déterminée de viande bovine congelée détenue par un organisme d'intervention, régime dit du «couplage»;

- 4 que ce régime, particulièrement favorable à l'industrie de la conserverie, a été soumis ultérieurement à des conditions plus restrictives par le règlement n° 425/77 du Conseil, du 14 février 1977 (JO L 61, p. 1);
- 5 que le 2^e considérant du préambule de ce règlement, après avoir rappelé que le régime antérieur était justifié par une situation de pénurie accompagnée d'une hausse des prix, constate que cette situation s'est depuis renversée en un effondrement des prix de marché, accentué du fait d'importations massives;
- 6 qu'aux termes du 5^e considérant, il convient, en conséquence, d'adapter certains régimes spéciaux afin de tenir compte tant des disponibilités que des besoins de la Communauté dans le cadre de bilans estimatifs annuels des importations;
- 7 qu'à cette fin, l'article 3 du règlement n° 425/77 modifie, entre autres, l'article 14 du règlement n° 805/68 en ce sens qu'aux termes du paragraphe 1, lettre a), de la nouvelle version de cet article, la suspension totale du prélèvement pour les viandes destinées à la fabrication de conserves ne contenant pas d'autre composants caractéristiques que de la viande de l'espèce bovine et de la gelée est maintenue, étant cependant entendu que ces importations peuvent être subordonnées, désormais, elles aussi, au régime dit du «couplage»;
- 8 qu'à cet effet, le paragraphe 3 b) de l'article 14 nouveau dispose que, pour toutes les viandes congelées destinées à la transformation et définies par les positions tarifaires afférentes, «l'importation en suspension totale du prélèvement peut, dans la mesure nécessaire, être subordonnée à la présentation d'un contrat d'achat de viandes congelées détenues par un organisme d'intervention»;
- 9 que, selon le paragraphe 4 de l'article 14 nouveau, les modalités d'application sont à régler par la Commission selon la procédure dite du «comité de gestion»;
- 10 que c'est sur cette base que sont intervenus les règlements de la Commission fixant les modalités du régime prévu par l'article 14 nouveau du règlement

n° 805/68, à savoir le règlement n° 585/77, à son tour modifié et complété par le règlement n° 1384/77, du 27 juin 1977 (JO L 157, p. 16), fixant le régime des certificats d'importation et d'exportation prévu par l'article 14, paragraphe 3, lettre a), ainsi que les règlements n° 2900/77 et n° 2901/77, du 22 décembre 1977, qui précisent, sous différents aspects, les modalités d'application du régime dit du «couplage»;

- 11 qu'en vertu de ces dispositions réglementaires ont été arrêtés l'avis général d'adjudication périodique, du 13 janvier 1978, et un ensemble d'avis d'adjudication particuliers, pour le premier trimestre de 1978, publiés à la même date, dont l'avis ItP1 intéressant l'Italie;
- 12 que, dans l'ensemble de cette réglementation, les dispositions suivantes ont une importance particulière pour le présent litige:
- l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 2900/77, aux termes duquel l'importation en suspension totale du prélèvement est «subordonnée à la présentation d'un contrat d'achat de viandes congelées détenues par un organisme d'intervention», la vente ayant lieu, — conformément au paragraphe 2 du même article «selon une procédure d'adjudications», conformément aux règles générales applicables en la matière,
 - l'article 2, paragraphe 1, du même règlement, prévoyant qu'un avis général d'adjudication est publié avant la première des adjudications particulières, trimestrielles, ouvertes par les organismes d'intervention,
 - l'article 3, paragraphe 4, du même règlement, disposant que, pour être recevable, l'offre porte sur une quantité globale de 5 tonnes au minimum et 100 tonnes au maximum,
 - l'article 5 du même règlement, prévoyant la possibilité de fixer des prix minimaux pour les différentes catégories de viande bénéficiant du régime de suspension du prélèvement,
 - l'article 11 bis du règlement n° 585/77 — introduit par le règlement n° 2901/77 — qui dispose, à son paragraphe 1, lettre a) que toute demande de certificat d'importation de viande bovine en suspension du prélèvement doit être accompagnée de l'original d'un contrat d'achat de viande bovine congelée détenue par un organisme d'intervention, conclu conformément au règlement n° 2900/77,
 - le paragraphe 2 du même article 11bis, disposant que les demandes de certificat ne sont recevables que dans la mesure où le demandeur est une

personne physique ou morale qui, depuis au moins 12 mois, exerce une activité dans le secteur du bétail et des viandes et est inscrite dans un registre public d'un État membre,

— l'avis général d'adjudications périodiques du 13 janvier 1978, qui précise sous 6, «adjudication»:

«b) si le prix offert est inférieur au prix minimal fixé par la Commission des Communautés européennes, l'offre est écartée», et

«d) chaque soumissionnaire est informé sans retard par l'organisme d'intervention du résultat de sa participation à l'adjudication»,

— enfin, l'avis d'adjudication ItP1, du 13 janvier 1978, indiquant que l'organisme d'intervention italien, AIMA, vend environ 4 000 tonnes de viandes bovines, selon les règles figurant à l'avis général d'adjudication et que seules peuvent être prises en considération les offres parvenues à l'AIMA au plus tard le 30 janvier 1978;

13 attendu que, le 20 janvier 1978, la requérante a introduit auprès de l'AIMA une offre pour l'achat de 100 tonnes de viande bovine congelée, en offrant un prix de 1 124 000 liras par tonne (1 091,26 UC/t);

14 que cette offre a été communiquée aussitôt par l'AIMA à la Commission, ensemble avec toutes les autres offres recueillies en Italie;

15 que, le 15 février 1978, la Commission a arrêté, en considération de l'ensemble des offres communiquées par les organismes d'intervention des divers États membres, la décision 78/258, adressée aux États membres, qui a pour objet de fixer les prix de vente minimaux applicables dans les différents États, le prix de vente minimum pour l'Italie étant fixé, en ce qui concerne la catégorie intéressant la requérante, au chiffre de 1 601 UC/t;

16 qu'à la suite de cette décision, l'AIMA a informé la requérante, par lettre du 23 février 1978, que son offre n'avait pas été admise, au motif qu'elle ne figurait pas en rang utile dans l'adjudication;

17 que cette dernière communication n'a pas fait l'objet d'un recours devant les juridictions italiennes, la requérante ayant dirigé directement son recours contre la décision 78/258 de la Commission;

Sur la recevabilité du recours et l'exception d'illégalité

- 18 Attendu que la Commission admet que la décision litigieuse, bien qu'adressée aux États membres, concerne individuellement et directement la requérante dans la mesure où, en excluant toutes les offres inférieures au prix minimal, elle a déterminé également le refus de l'offre de la requérante, inférieure à ce prix;
- 19 qu'en revanche, la Commission conteste la recevabilité du recours pour manque d'intérêt à agir de la requérante;
- 20 qu'en effet, selon elle, l'annulation de la décision n° 78/258 ne saurait procurer à la requérante l'avantage qu'elle recherche, alors que les contrats conditionnés par l'adjudication auraient été conclus, les certificats délivrés et les importations effectuées, tandis que les offres non acceptées seraient désormais inexistantes;
- 21 attendu que la requérante ayant choisi de s'adresser à la Cour, pour mettre en cause directement la décision de la Commission, et non aux juridictions nationales, pour attaquer l'acte de refus qui lui a été individuellement adressé par l'organisme d'intervention italien, toute décision sur la recevabilité touche à la répartition des compétences entre la Cour et les juridictions nationales;
- 22 qu'il y a lieu dès lors d'examiner d'office la question de la recevabilité du recours dans son ensemble, et non seulement sous l'angle de l'objection mise en avant par la Commission;
- 23 attendu que la décision litigieuse a été prise par la Commission à la suite de la communication, par les organismes d'intervention nationaux, des offres reçues par ceux-ci comme suite aux appels d'offre lancés par les avis du 13 janvier 1978;
- 24 que l'offre de la requérante a donc été prise en considération par la Commission, avec toutes les autres offres présentées dans l'ensemble de la Communauté, en vue de la fixation d'un prix qui devait assurer l'écoulement d'une quantité de viande d'intervention déterminée d'avance, au prix le plus rémunérateur pour les organismes d'intervention;

- 25 qu'ainsi, bien que prise sous forme d'une décision adressée aux États membres et, par leur intermédiaire, aux organismes d'intervention, la décision de la Commission a déterminé directement le sort, favorable ou défavorable, de chacune des offres présentées à la suite des avis d'adjudication du 13 janvier 1978;
- 26 que, s'agissant, en réalité, d'une adjudication globale pour toute la Communauté, décidée par la seule Commission — les organismes d'intervention ne faisant fonction que d'intermédiaires pour le rassemblement des offres et la communication du résultat aux participants — on ne saurait contester que la requérante est concernée directement et individuellement par la décision de la Commission et que, dès lors, son recours est recevable;
- 27 attendu qu'il y a lieu, cependant, de préciser que la saisine de la Cour ne saurait porter plus loin que l'effet que la décision attaquée a pu produire à l'égard de tout destinataire directement et individuellement concerné par celle-ci;
- 28 qu'il apparaît, en effet, de la réglementation pertinente et de l'avis général d'adjudications qu'en dehors de la décision sur l'admission et le rejet des offres dans le cadre de la procédure d'adjudication, il incombe aux organismes nationaux d'intervention de résoudre, selon leur propre appréciation, un certain nombre de questions accessoires, inhérentes soit au régime d'adjudications même, soit à la conclusion et à l'exécution des contrats de vente;
- 29 que, dans toute la mesure où des litiges pourraient surgir de l'exercice, par les organismes d'intervention, de fonctions propres de ce genre, la compétence des juridictions nationales resterait entière, ainsi qu'il est relevé avec raison par la section 12, intitulée «dispositions finales», de l'avis général d'adjudications;
- 30 que cette compétence serait également donnée dans l'hypothèse d'une méconnaissance éventuelle, par les organismes d'intervention, de dispositions du droit communautaire, les litiges pouvant naître de telles actions restant étrangers au domaine des responsabilités assumées par les institutions communautaires;

- 31 attendu que, contrairement à ce qui a été exposé par la Commission, on ne saurait contester l'intérêt de la requérante au recours qu'elle a introduit;
- 32 que, même dans une situation où la décision litigieuse serait déjà pleinement exécutée en faveur d'autres compétiteurs dans le cadre d'une même adjudication, la requérante conserve un intérêt à voir annuler cette décision soit pour obtenir, de la part de la Commission, une remise en état adéquate de sa situation, soit pour amener la Commission à apporter, à l'avenir, les modifications appropriées au régime des adjudications, au cas où celui-ci serait reconnu contraire à certaines exigences juridiques;
- 33 que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission doit dès lors être écartée;
- 34 attendu que, tout en attaquant formellement la décision n° 78/258, la requérante a dirigé en même temps, sur base de l'article 184 du traité CEE, ses critiques contre certains aspects du régime du «couplage» tel qu'il a été mis en œuvre, en vertu de l'article 14 nouveau du règlement n° 805/68, par les règlements de la Commission nos 2900/77 et 2901/77, ainsi que par les avis d'adjudications du 13 janvier 1978;
- 35 attendu qu'aux termes de l'article 184 «nonobstant l'expiration du délai prévu à l'article 173, alinéa 3, toute partie peut, à l'occasion d'un litige mettant en cause un règlement du Conseil ou de la Commission, se prévaloir des moyens prévus à l'article 173, alinéa 1, pour invoquer devant la Cour de justice l'inapplicabilité de ce règlement»;
- 36 que cette disposition permet indubitablement à la requérante de mettre en cause par voie incidente, en vue d'obtenir l'annulation de la décision attaquée, la validité des actes réglementaires qui forment la base juridique de celle-ci;
- 37 que, par contre, un doute est permis en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 184 aux avis d'adjudications du 13 janvier 1978, alors qu'il n'envisage, selon ses termes, que la mise en cause des «règlements»;

- 38 attendu que ces avis sont des actes de portée générale fixant par avance et de façon objective les droits et obligations des opérateurs économiques désireux de participer aux adjudications que ces avis annoncent;
- 39 qu'ainsi que la Cour l'a déjà affirmé dans ses arrêts des 12 et 13 juin 1958, Meroni et Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse (Recueil, p. 11 et 159, respectivement), à propos de l'article 36 du traité CECA, l'article 184 du traité CEE est l'expression d'un principe général assurant à toute partie le droit de contester, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision qui la concerne directement et individuellement, la validité des actes institutionnels antérieurs, constituant la base juridique de la décision attaquée, si cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 173 du traité, un recours direct contre ces actes, dont elle subit ainsi les conséquences sans avoir été en mesure d'en demander l'annulation;
- 40 que le champ d'application dudit article doit dès lors s'étendre aux actes des institutions qui, s'ils n'ont pas la forme d'un règlement, produisent cependant des effets analogues et qui, pour ces motifs, ne pouvaient être attaqués par des sujets de droit autres que les institutions et les États membres dans le cadre de l'article 173;
- 41 que cette interprétation large de l'article 184 découle de la nécessité d'assurer un contrôle de légalité en faveur des personnes exclues par l'alinéa 2 de l'article 173 du recours direct contre les actes de caractère général, au moment où elles sont touchées par des décisions d'application qui les concernent directement et individuellement;
- 42 que tel est le cas des avis d'adjudications du 13 janvier 1978, contre lesquels la requérante n'était pas en mesure d'introduire un recours, alors qu'elle ne pouvait être concernée directement et individuellement que par la décision prise à la suite de l'offre qu'elle avait introduite dans le cadre d'une adjudication déterminée;
- 43 qu'il y a lieu dès lors d'admettre la contestation incidente soulevée par la requérante en vertu de l'article 184 à l'encontre, non seulement des règlements mentionnés ci-dessus, mais encore des avis d'adjudications du 13 janvier 1978, bien qu'il ne s'agisse pas, dans ce dernier cas, d'actes réglementaires au sens strict;

Sur le fond

- 44 Attendu qu'en vue de démontrer la nullité de la décision litigieuse, la requérante, appuyée par le gouvernement de la République italienne, partie intervenante, fait valoir un ensemble de moyens tirés, d'une part, d'une violation de l'article 14 du règlement n° 425/77 et, d'autre part, de vices de caractère formel dont seraient entachés certains parmi les actes qui font l'objet du recours;
- 45 que les moyens de fond peuvent être résumés dans le grief d'un détournement de pouvoir commis par la Commission, dans l'aménagement du régime dit de «couplage», au regard des règles fixées par l'article 14 nouveau du règlement de base;
- 46 que, plus particulièrement, la requérante fait valoir
- une extension indue, par la Commission, de la catégorie des bénéficiaires appelés à profiter d'un avantage réservé par le règlement de base à l'industrie de transformation,
 - l'absence d'un lien de destination en ce qui concerne la viande provenant des stocks d'intervention acquise par les bénéficiaires ainsi désignés,
 - diverses irrégularités en ce qui concerne les aspects quantitatifs des modalités définies par la Commission,
 - la fixation de prix différentiels pour la vente de viande des stocks d'intervention des différents États membres, enfin,
 - l'incidence du mécanisme global sur le niveau du prix minimum fixé par la décision 78/258;
- 47 que les moyens de caractère formel avancés par la requérante concernent, d'une part, un défaut de motivation de plusieurs parmi les actes contestés et, d'autre part, l'absence d'anonymat des offres dans le cadre de l'adjudication organisée par les dispositions litigieuses;
- 48 qu'en ce qui concerne le défaut de motivation, l'analyse des griefs montre qu'il s'agit, en réalité, d'une contestation portée contre la justification même de l'introduction du régime du «couplage» par la Commission, au regard des dispositions du règlement de base, et d'une omission d'énoncer les raisons

économiques qui justifient la détermination, par la décision 78/258, du prix minimum dont la fixation a entraîné l'exclusion de la requérante de l'adjudication;

- 49 que ces griefs seront examinés en connexion avec le fond de l'affaire;

Sur le moyen tiré de l'omission de justifier l'introduction, par la Commission, du régime dit du «couplage»

- 50 Attendu que la requérante fait valoir qu'aucun des actes de la Commission — c'est-à-dire ni le règlement n° 2900/77, qui détermine les modalités du régime de «couplage», ni l'avis général d'adjudications du 13 janvier 1978 — ne comporterait une justification de l'introduction, dans le secteur d'activité considéré, du régime de «couplage», envisagé comme une simple faculté par la disposition de l'article 14 nouveau du règlement de base;
- 51 qu'à ce titre, les dispositions prises par la Commission ne seraient ni dûment motivées selon l'exigence de l'article 190 du traité, ni intrinsèquement fondées;
- 52 que, selon la Commission, le règlement n° 2900/77 aurait concrétisé une possibilité expressément prévue par l'article 14, paragraphe 3, lettre b), nouveau du règlement n° 805/68 et qu'ainsi la motivation de cette mesure coïnciderait avec les motifs mêmes qui ont amené le Conseil à prévoir cette possibilité, compte tenu de l'état du marché à l'époque considérée;
- 53 attendu qu'au moment de modifier l'article 14 du règlement n° 805/68, par le règlement n° 425/77, le Conseil a fait ressortir, dans les 2^e et 5^e considérants du préambule de ce dernier règlement, le renversement de la situation sur le marché de la viande bovine, caractérisée à cette époque par un effondrement des prix de marché, accentué par le fait d'importations massives, avec, pour conséquence, la nécessité d'adapter certains régimes spéciaux afin de tenir compte tant des disponibilités que des besoins de la Communauté;
- 54 que c'est en vue de répondre à cette situation que, dans la version nouvelle de l'article 14, paragraphe 3, lettre b), le règlement n° 805/68 a prévu la possibilité de subordonner désormais l'importation de viande bovine en

suspension du prélèvement, pour les besoins de la fabrication de conserves de bœuf pur, à la présentation d'un contrat d'achat de viandes congelées détenues par un organisme d'intervention;

55 qu'ainsi que la Commission l'a expliqué avec raison, le but de ce régime était de trouver un équilibre raisonnable entre, d'une part, l'intérêt de l'industrie de transformation à l'importation de viandes bovines au prix du marché mondial et, d'autre part, la nécessité d'alléger la pression sur le marché des stocks d'intervention accumulés dans la Communauté;

56 que la Commission, en faisant usage de l'habilitation accordée en vertu du règlement n° 425/77, aussitôt après la mise en vigueur de la nouvelle version de l'article 14 du règlement n° 805/68, n'avait pas à justifier à nouveau l'introduction du régime de «couplage», pour l'importation en suspension du prélèvement de viandes destinées à la fabrication de conserves de bœuf pur, alors que l'objectif de cette mesure d'application s'identifie au but défini, avec toute la clarté désirable, dans le règlement de base du Conseil;

57 qu'en conséquence, l'introduction, par l'article 1 du règlement n° 2900/77, du régime de «couplage» était suffisamment justifiée et motivée par le renvoi, au deuxième visa de ce règlement, à l'article 14 nouveau du règlement n° 805/68;

58 que ce moyen doit, dès lors, être rejeté;

Sur le moyen tiré de l'extension indue de la catégorie des bénéficiaires

59 Attendu que la requérante fait grief à la Commission d'avoir, par le règlement n° 2901/77, dont l'article introduit un article 11 bis nouveau dans le règlement n° 585/77, ouvert la participation à l'importation de viande bovine en suspension du prélèvement en faveur de toute personne physique ou morale qui, depuis au moins 12 mois, exerce une activité dans le secteur du bétail et des viandes et est inscrite dans un registre public d'un État membre;

- 60 que, de ce fait, une facilité d'importation prévue par le règlement n° 805/68 en faveur de l'industrie de transformation aurait été étendue à une pluralité indéterminée de sujets, définis seulement par la circonstance qu'ils sont intéressés d'une façon quelconque au secteur du bétail et des viandes, sans être liés d'aucune manière à l'activité de transformation;
- 61 qu'à la faveur de la limitation du tonnage de la viande d'intervention faisant l'objet du «couplage» à un maximum de 100 tonnes par acquéreur, en vertu de l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 2900/77, ce régime de distribution aurait conduit à l'interposition de nombreux intermédiaires dans les opérations d'importation et à la création de marges bénéficiaires injustifiées et parasites en leur faveur;
- 62 que, selon le gouvernement italien, la définition large du cercle des bénéficiaires du régime en question aurait eu pour conséquence de faire perdre à celui-ci toute signification et de réduire ainsi à néant toute espèce d'avantage que le règlement du Conseil entendait accorder aux industries transformatrices du secteur intéressé;
- 63 que la Commission fait valoir pour sa défense que rien n'aurait empêché les transformateurs de participer aux adjudications et d'effectuer directement leurs importations;
- 64 que la définition large de la catégorie des bénéficiaires par le règlement n° 2900/77 tiendrait compte de ce que de nombreux transformateurs auraient l'habitude de se servir, pour leurs importations, d'intermédiaires commerciaux;
- 65 qu'au surplus, la Commission aurait eu l'obligation de respecter, dans l'organisation du régime en question, l'égalité d'accès aux marchandises et l'égalité de traitement de tous les acquéreurs potentiels;
- 66 qu'enfin, l'article 11 bis du règlement n° 585/77, tel qu'il a été formulé par le règlement n° 2901/77, aurait expressément prévu, à son paragraphe 5, l'engagement, pour l'importateur, d'effectuer lui-même ou de faire effectuer sous sa responsabilité les opérations de transformation visées par le règlement de base;

- 67 attendu qu'il résulte de l'article 14, paragraphe 1, lettre a), nouveau du règlement n° 805/68 que le régime d'importation en suspension totale du prélèvement est destiné à favoriser exclusivement la fabrication de conserves d'un type bien déterminé;
- 68 qu'il n'est pas contesté que la création de ce régime particulier par l'article 14 du règlement n° 805/68 originaire et maintenu, avec des modalités nouvelles, par la version modifiée de la même disposition, a pour but économique de sauvegarder la capacité concurrentielle de l'industrie de transformation à l'égard de compétiteurs établis en dehors de la Communauté et bénéficiant comme tels des prix du marché mondial;
- 69 que, si la version nouvelle de l'article 14 vise à faire participer également cette branche de l'industrie aux charges de l'écoulement des surplus de viandes bovines dans la Communauté, par la création de l'obligation du «couplage», il n'en reste pas moins que l'avantage de la suspension totale du prélèvement sur les quantités importées des pays tiers dans le cadre de ce régime doit rester réservé aux bénéficiaires désignés par le règlement du Conseil;
- 70 qu'il apparaît dès lors que le règlement n° 2901/77, introduisant l'article 11 bis nouveau dans le règlement n° 585/77, se trouve en contradiction avec l'objectif de l'article 14 nouveau du règlement de base, en ce qu'il ouvre l'accès à ce régime particulier d'importation à des personnes ou entreprises étrangères au secteur industriel auquel devait être réservé le bénéfice de la suspension totale du prélèvement par l'article 14 nouveau, paragraphe 1, lettre a), du règlement n° 805/68;
- 71 que l'argument tiré, par la Commission, de son obligation de traiter de manière égale tous les importateurs potentiels ne saurait être retenu, alors que la suspension de prélèvement prévue par l'article 14 du règlement n° 805/68 a, précisément, pour objectif d'assurer, pour des raisons économiques bien déterminées, un avantage à une branche spécifique de l'industrie alimentaire;
- 72 que, de même, l'argument tiré par la Commission de la circonstance que de nombreux transformateurs doivent avoir recours au commerce d'importation pour couvrir leurs besoins est sans portée, alors que la quantité minimale

admise, pour l'acquisition de viandes d'intervention, est de 5 tonnes, de sorte que même des entreprises de transformation de petite dimension sont en mesure de trouver accès au régime en question et que, par ailleurs, d'autres procédés juridiques auraient été de nature à satisfaire tous les besoins pratiques dans de tels cas, sans élargir indûment le cercle des bénéficiaires du régime;

- 73 qu'il convient donc de retenir que la Commission a détourné de sa destination le régime spécial prévu par l'article 14, paragraphe 1, lettre a), nouveau du règlement n° 805/68 en ouvrant l'avantage de celui-ci à un nombre indéterminé d'intermédiaires;
- 74 attendu que la requérante, appuyée par le gouvernement italien, fait encore valoir dans ce contexte que le jeu du mécanisme du «couplage» serait faussé par la circonstance que la viande d'intervention acquise dans le cadre de ce système peut être utilisée à toute fin voulue par l'acquéreur, seule la viande importée en franchise de prélèvement devant être obligatoirement destinée à la conserverie;
- 75 qu'ainsi, des intermédiaires n'exerçant aucune activité dans le secteur de la transformation seraient en mesure de s'adjuger une partie substantielle de l'avantage résultant de la suspension du prélèvement sur la viande importée, en reportant celui-ci sur la viande d'intervention laissée à leur libre disposition;
- 76 attendu qu'on ne saurait nier que l'absence de tout lien de destination des viandes d'intervention acquises dans le cadre du couplage peut avoir pour effet de fausser le fonctionnement du mécanisme dès lors que, par l'effet d'une définition trop large de la catégorie des bénéficiaires, ces viandes peuvent donner lieu à des manipulations incontrôlables des prix, entre les mains de personnes n'ayant pas un intérêt direct dans l'industrie de transformation, en ce qui concerne, d'une part, les viandes importées en franchise de prélèvement, destinées à la transformation et, d'autre part, les viandes de déstockage librement disponibles, éventuellement inaptes à un tel usage;
- 77 que cette liberté laissée à l'acquéreur a pu avoir pour effet, dans les conditions données, de détourner de la fin voulue par le règlement du Conseil la suspension de prélèvement prévue par l'article 14 du règlement n° 805/68;

Sur le moyen tiré de l'incidence du système institué par la Commission sur le niveau des prix de déstockage dans le cadre du régime de «couplage»

- 78 Attendu que la requérante fait valoir que le régime d'adjudication, compte tenu des modalités fixées par la Commission, aurait conduit à la fixation d'un prix de déstockage excessivement élevé de la viande devant être acquise, dans le cadre du régime de «couplage», par les acquéreurs désireux de bénéficier de l'importation de viandes originaires de pays tiers en suspension de prélèvement;
- 79 que, par voie de conséquence, le prix minimum fixé par la Commission dans la décision attaquée se serait situé notablement au-dessus du prix normal de déstockage et qu'il aurait donc eu pour effet de neutraliser, dans une mesure appréciable, l'avantage de la suspension de prélèvement prévu par le règlement du Conseil;
- 80 qu'ainsi, l'avantage prévu en faveur de l'industrie de transformation aurait été détourné au profit d'une action visant à obtenir le déstockage de viandes d'intervention à un prix supérieur au prix de déstockage normal;
- 81 que cette argumentation est appuyée par le gouvernement italien, qui considère comme «aberrants» les résultats auxquels a abouti l'adjudication en cause et qui fait remarquer qu'un système d'adjudication qui stimule la hausse des prix est inconciliable avec les objectifs du régime spécial applicable à l'importation en suspension du prélèvement de viande destinée à la transformation;
- 82 que la Commission défend le système d'adjudication en faisant valoir qu'il s'agissait, à l'époque considérée, de tenir compte d'une situation difficile sur le marché communautaire, caractérisée par l'existence de dangereux excédents, et que l'objectif du système de «couplage» consisterait à trouver un juste équilibre entre la satisfaction des besoins des industries de transformation et la prise en considération de la situation générale du marché intérieur de la Communauté, le mécanisme d'adjudication étant le meilleur moyen de trouver le point d'équilibre entre ces intérêts;

- 83 attendu qu'on ne saurait contester en elle-même l'introduction du mécanisme de l'adjudication des quantités de viande devant être acquises par les importateurs dans le cadre du régime de «couplage», ce régime étant de nature à assurer, grâce à la confrontation des offres présentées par des utilisateurs qualifiés, un écoulement des stocks d'intervention aux meilleures conditions possibles, à un moment donné, compte tenu des exigences découlant de la rentabilité des entreprises intéressées;
- 84 qu'il faut reconnaître cependant que, dans le cas particulier, le jeu normal de ce mécanisme a été troublé par des facteurs étrangers, consistant dans l'admission, à l'adjudication, de compétiteurs ayant un intérêt distinct de celui de l'industrie de transformation à laquelle, selon l'article 14 du règlement de base, l'avantage de l'importation en franchise de prélèvement devait être réservé, ainsi qu'il résulte de ce qui précède;
- 85 que c'est à l'intervention de ces facteurs qu'est dû le fait que le prix minimum fixé par la Commission, sur base du résultat des offres présentées dans le cadre de l'adjudication, a atteint un niveau nettement supérieur au prix de déstockage normal;
- 86 qu'il faut donc reconnaître qu'est justifié le grief tiré par la requérante et par le gouvernement italien du fait que le niveau anormalement élevé de ce prix a eu pour effet de neutraliser en partie un avantage que le Conseil avait, pour des raisons économiques bien déterminées, prévu de réserver à l'industrie de transformation;
- 87 que le régime organisé par la Commission en vue de la mise en œuvre de l'article 14 nouveau du règlement n° 805/68 doit donc être, également pour cette raison, considéré comme contraire aux prévisions de ce règlement;
- 88 attendu que la requérante fait encore valoir, dans ce contexte, que le fait, par la Commission, d'avoir fixé des prix minima différents pour les divers États membres entraînerait une discrimination des opérateurs selon la localisation de leurs entreprises;
- 89 attendu, ainsi que la Commission l'a expliqué avec raison, que la différenciation des prix minima fixés par l'annexe de la décision contestée a pour but de

tenir compte des différences régionales existant entre les marchés des divers États membres, en fonction de causes à la fois économiques et monétaires, afin d'aboutir à une répartition équitable, entre les industries de transformation des différentes régions de la Communauté, des quantités de viande rendues disponibles dans le cadre du régime spécial introduit par l'article 14 du règlement n° 805/68;

90 que ce grief doit donc être écarté;

Moyens tirés de certains aspects quantitatifs du régime de «couplage»

91 Attendu que la requérante conteste divers aspects quantitatifs du régime de couplage consacrés par les divers actes constituant la base de la décision contestée;

92 qu'à son avis, la Commission aurait fixé de manière arbitraire la proportion entre les quantités de viande d'intervention et de viande importée en franchise de prélèvement, dans l'annexe du règlement n° 2901/77, et que le même arbitraire aurait présidé à la détermination, dans les avis d'adjudications, des tonnages de viande d'intervention débloqués dans le cadre du même régime;

93 qu'elle critique, en outre, le fait que, dans la section 3 de l'avis général d'adjudications, la quantité mise en vente ne peut être, pour chaque offreur, inférieure à 5 tonnes ni supérieure à 100 tonnes alors que, à son avis, les entreprises auraient dû être autorisées à introduire des offres correspondant à leur capacité réelle de transformation;

94 qu'enfin, la requérante se plaint du caractère arbitraire de la fixation des quantités débloquées par l'avis d'adjudication du 13 janvier 1978;

95 attendu que la fixation d'une limite supérieure pour les quantités de viande d'intervention pouvant être acquises par le même adjudicataire ne saurait être critiquée dans la mesure où elle permet d'assurer une répartition équitable, parmi les destinataires, de l'avantage prévu en faveur de l'industrie de transformation par l'article 14 du règlement n° 805/68;

- 96 qu'il apparaît cependant qu'en l'occurrence, la limite supérieure choisie par la Commission a eu pour conséquence, d'une part, d'amener une dispersion excessive du contingent d'importation, d'autre part, de placer dans une situation particulièrement défavorable les grandes entreprises de transformation, du fait qu'elles ne pouvaient bénéficier que dans une proportion minimale des facilités d'importation existant dans le cadre du régime de «couplage» tel qu'il a été organisé par la Commission;
- 97 qu'il en résulte que les griefs soulevés par la requérante à l'encontre du plafond particulièrement bas fixé pour le tonnage pouvant être acquis par un même adjudicataire apparaissent comme fondés dans leur principe;
- 98 attendu qu'il convient, par contre, d'écarter les griefs portés par la requérante à l'encontre de la détermination, par la Commission, de la proportion de viande importée en exemption du prélèvement et de viande de déstockage, dans le cadre du régime de «couplage», autant que les critiques formulées à l'égard de la fixation des tonnages mis en adjudication pour le trimestre considéré et de la répartition de ceux-ci entre les deux branches de l'industrie de transformation distinguées par le règlement de base;
- 99 qu'en effet, ces dispositions se maintiennent dans le cadre du pouvoir d'appréciation économique que la Commission exerce légitimement dans le cadre de la gestion du marché de la viande bovine, compte tenu des indications résultant du bilan prévisionnel fixé par le Conseil et des bilans trimestriels établis sur cette base, en vue de maintenir un équilibre raisonnable entre la satisfaction des besoins d'importation de l'industrie de transformation et les nécessités de l'écoulement des stocks de viande bovine originaire de la Communauté;
- 100 que la requérante n'a apporté aucun élément de conviction qui permettrait de constater que la Commission a excédé les limites du pouvoir d'appréciation qui lui appartient en cette matière;

Sur la publicité de la procédure d'adjudication

- 101 Attendu que la requérante se plaint, finalement, du fait que, contrairement à ce qu'elle considère comme étant l'usage général en matière d'adjudications, la Commission aurait exigé la communication d'une liste nominative de toutes les offres reçues à la suite de l'ouverture de l'adjudication;

- 102 qu'ainsi aurait été violée l'objectivité de la procédure de sélection des adjudicataires et compromise l'indépendance de l'autorité chargée d'opérer le choix des attributaires;
- 103 attendu que, s'il est vrai que l'anonymat est une précaution appliquée, en droit national comme en droit communautaire, dans certains types d'adjudications, spécialement dans celles qui impliquent un pouvoir d'appréciation sur les offres individuelles, une telle précaution apparaît superflue dans le cas d'une adjudication comme celle de l'espèce, dont l'issue est décidée en fonction d'un prix déterminé par la Commission sur base d'une appréciation de l'ensemble des offres reçues, compte tenu des exigences d'une répartition équitable de la quantité globale entre les entreprises de différentes régions de la Communauté;
- 104 qu'il doit en être d'autant plus ainsi que l'identification nominative des offres est indispensable pour éviter la présentation de deux ou plusieurs offres par la même personne;
- 105 que ce grief doit, dès lors, être rejeté;
- 106 attendu qu'il résulte de l'ensemble des motifs qui précèdent que la décision de la Commission n° 78/258 doit être annulée — dans les limites précisées ci-après — pour violation d'une règle relative à l'application du traité, à savoir l'article 14 nouveau du règlement n° 805/68, et pour détournement de pouvoir par la Commission, dans la détermination de certaines modalités de la mise en œuvre du régime de «couplage» prévu par la disposition réglementaire citée;
- 107 que, pour des raisons de sécurité juridique et compte tenu notamment du respect dû aux droits acquis par ceux des participants à l'adjudication dont les offres ont été accueillies en vertu du prix minimum fixé par la Commission, il convient de limiter l'annulation à la décision particulière de rejet ayant résulté, à l'égard de la requérante, de la décision n° 78/258 de la Commission;
- 108 qu'il incombe, en conséquence, à la Commission de reprendre, en vertu de l'article 176, alinéa 1, du traité, l'examen de la situation particulière de la

requérante et d'arrêter à son égard une nouvelle décision, par l'intermédiaire de l'organisme d'intervention compétent;

- 109 qu'il appartiendra à la Commission d'arrêter sa décision au regard des motifs du présent arrêt et en tenant compte, en particulier, de ce que l'effet du système institué en vertu de l'article 14 nouveau du règlement n° 805/68 ne saurait être, en aucun cas, d'assurer à l'industrie de transformation l'acquisition de viande d'intervention à un prix inférieur au prix de déstockage normalement pratiqué à l'époque considérée, pour les qualités de viande en cause;
- 110 que, dès lors, l'offre de la requérante devrait être écartée s'il apparaissait qu'elle a été inférieure à ce niveau de prix;

Quant aux dépens

- 111 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;
- 112 que la partie défenderesse a succombé en l'essentiel de ses moyens;
- 113 attendu que, par ordonnance du 22 mai 1978, le président de la Cour a rejeté la demande en référé introduite par la partie requérante et réservé les dépens de cette procédure;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) La décision de la Commission 78/258, du 15 février 1978, relative à la fixation de prix de vente minimaux pour la viande bovine congelée mise en vente par les organismes d'intervention en vertu du règlement n° 2900/77 et spécifiant en conséquence les quantités de viande bovine congelée destinée à la transformation pouvant être importées à des conditions spéciales pour le premier trimestre 1978 est annulée pour autant qu'elle concerne la requérante.

- 2) La Commission est condamnée aux dépens de l'instance, y compris les dépens de la partie intervenante, sauf les dépens de la procédure en référé, qui restent à charge de la partie requérante.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore
Sørensen O'Keefe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 6 mars 1979.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL,
PRÉSENTÉES LE 24 JANVIER 1979 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Pour assurer le jeu de la concurrence et en vue de garantir l'approvisionnement des industries de transformation en viandes congelées, l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (règlement CEE n° 805/68, JO L 148, du 28. 6. 1968, p. 24) prévoit un régime spécial à l'importation, à savoir la suspension totale ou partielle du prélèvement pour les importations en provenance de pays tiers. A l'origine, le régime en question était conçu de manière telle que la viande destinée à la fabrication de corned-beef en conserve pouvait être importée sans prélèvement et sans restrictions quantitatives. En ce qui

concerne la viande destinée à la fabrication d'autres produits, le prélèvement était suspendu de façon totale ou partielle en fonction de quantités à fixer dans un bilan estimatif; lorsque les stocks des entrepôts d'intervention avaient atteint un certain niveau, il était possible de subordonner la suspension du prélèvement à l'acquisition de certaines quantités de viande détenues par les organismes d'intervention.

En 1974, une situation de crise sur le marché — car des excédents importants se constituaient sur le marché de la Communauté — a rendu nécessaire l'application de mesures de sauvegarde qui visaient également les importations mentionnées bénéficiant d'un régime

¹ — Traduit de l'allemand.