

4. Conformément aux objectifs généraux du traité, les mesures de sauvegarde admises par les règlements agricoles ne peuvent être arrêtées que pour autant qu'elles sont strictement nécessaires au maintien des objectifs de l'article 39 du traité et qu'elles portent le moins possible atteinte au fonctionnement du marché commun.
5. L'article 3 du traité énumère plusieurs objectifs généraux, vers la réalisation et l'harmonisation desquels la Communauté est tenue d'orienter son action. Parmi ces objectifs, l'article 3 prévoit non seulement « l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun », mais aussi, à la lettre d), « l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture ». Le traité accorde à la réalisation de ce dernier objectif une importance toute particulière, dans le domaine agricole, en leur consacrant les dispositions de l'article 39 et en formulant la réserve contenue à l'article 42, alinéa 1. Pour autant que des mesures de sauvegarde s'avèrent nécessaires pour éviter, dans le marché des produits en cause, des perturbations graves, susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39, une motivation explicite de ces mesures, par rapport aux dispositions des articles 85 et 86, n'est pas indispensable.

Dans les affaires jointes

41-70: NV INTERNATIONAL FRUIT COMPANY, Rotterdam,

42-70: NV VELLEMAN & TAS, Rotterdam,

43-70: JAN VAN DEN BRINK'S IM- EN EXPORHANDEL, Rotterdam,

44-70: KOOY ROTTERDAM, Rotterdam,

représentées et assistées par M^{es} C.R.C. Wijckerheld Bisdom et B. H. ter Kuile, avocats près le Hoge Raad des Pays-Bas, ayant élu domicile à Luxembourg chez M^e J. Loesch, 2, rue Goethe,

parties requérantes

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par ses conseillers juridiques MM. B. Paulin et J. H. J. Bourgeois, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. E. Reuter, conseiller juridique de la Commission des Communautés européennes, 4, boulevard Royal,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de décisions refusant la délivrance de titres d'importation pour des pommes de table provenant de pays tiers,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner et A. Trabucchi, présidents de chambre, R. Monaco (rapporteur), J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore et H. Kutscher, juges,

avocat général: M. K. Roemer
 greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Résumé des faits et de la procédure

1. Attendu que, en application des principes énoncés dans le règlement n° 23 du 4 avril 1962 (JO 1962, n° 30), le Conseil a arrêté, le 9 décembre 1969, le règlement n° 2513/69 (JO 1969, n° L 318), « relatif à la coordination et à l'unification des régimes d'importation des fruits et légumes appliqués par chaque État membre à l'égard des pays tiers », dont l'article 2 prévoit une clause de sauvegarde en vertu de laquelle des mesures appropriées peuvent être arrêtées en vue de faire face à une perturbation ou à une menace de perturbation du marché dans la Communauté ;
 que les conditions d'application de ces mesures ont été définies par le règlement n° 2514/69 du Conseil, de même date (JO 1969, n° L 318) ;
 que le 11 mars 1970 la Commission a adopté le règlement n° 459/70 (JO 1970, n° L 57) « arrêtant les mesures de sauvegarde applicables à l'importation des pommes de table » ;
 que, dans le cadre de ces mesures, elle a notamment décidé la mise en place d'un système de titres d'importation, dont la

gestion a été précisée par le règlement n° 565/70, du 26 mars 1970 (JO 1970, n° L 69), complété par le règlement n° 686/70, du 15 avril 1970 (JO 1970, n° L 84) ;

que, par le règlement n° 983/70 de la Commission, du 28 mai 1970 (JO 1970, n° L 116), ce système a été maintenu à l'égard des demandes de titres d'importation déposées auprès des autorités nationales jusqu'au 22 mai 1970 ;

que, par lettre déposée le 19 mai 1970 auprès de la « Produktschap voor Groenten en Fruit » (ci-après dénommée PGF), chaque société requérante a demandé des titres d'importation pour des pommes de table en provenance de pays tiers ;

que le PGF leur a répondu que « la demande doit être rejetée » ou qu'« il a été décidé de la rejeter » ;

que, contre ce refus, les requérantes ont formé, le 5 août 1970, les présents recours qui, par ordonnance de la Cour du 10 novembre 1970, ont été joints aux fins de la procédure et de l'arrêt ;

2. Attendu que, par mémoire incident déposé dans chaque affaire le 11 septembre 1970, la Commission a demandé

qu'il soit statué sur la recevabilité des recours conformément à l'article 91 du règlement de procédure, sans engager le débat au fond, et que les recours soient rejetés comme irrecevables ;
 que les requérantes ont déposé par écrit, le 15 octobre 1970, leurs moyens et conclusions ;
 que, par ordonnance du 19 octobre 1970, la Cour, l'avocat général entendu, a joint les demandes au fond ;
 que, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé qu'aucune mesure d'instruction préalable n'était nécessaire ;
 que les parties ont été entendues au cours de l'audience du 16 mars 1971 ;
 que l'avocat général a présenté ses conclusions au cours de l'audience du 1^{er} avril 1971 ;

II — Conclusions des parties

Attendu que chacune des *parties requérantes* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- annuler la décision de la Commission des Communautés européennes faisant l'objet du recours et qui a été portée le 2 juin 1970 à la connaissance de la requérante par lettre du Produktschap voor Groenten en Fruit, datée de ce même jour (réf. : FA/IM), à titre principal, pour incompétence de la Commission ; subsidiairement, pour violation des formes substantielles et violation du traité CEE et des règlements d'application de celui-ci (et notamment des règlements nos 2513/69 et 2514/69) ; plus subsidiairement, pour abus de pouvoir de la part de la Commission,
- condamner la Commission des Communautés européennes aux frais et dépens du procès ;

que la *partie défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- rejeter les recours comme irrecevables, et en tout état de cause, comme non fondés ;
- condamner les requérantes aux dépens en conformité des dispositions applicables à cet effet.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent se résumer comme suit :

Sur la recevabilité

La *Commission* excipe de l'irrecevabilité du recours en faisant valoir qu'elle n'aurait adressé aucune « décision » aux requérantes et que l'acte qui ferait l'objet de chaque recours, émanant du PGF, serait en réalité un acte administratif national.

La seule « décision » de la Commission dont il pourrait être question serait celle relative aux dispositions des règlements nos 459/70, 565/70 et 686/70 critiquées par les requérantes. Mais le recours contre ces dispositions, au titre de l'article 173 du traité, serait en l'espèce également irrecevable, puisqu'il s'agirait de dispositions ayant une portée générale.

Les *requérantes* font remarquer que, selon le système établi par le règlement no 459/70, c'est à la seule Commission qu'il appartient de décider de la délivrance du titre d'importation et que revient la responsabilité du contenu de cette décision. Les États membres n'auraient aucun pouvoir discrétionnaire en la matière, leur compétence se bornant à adopter de simples actes d'exécution destinés à étayer ladite décision, et ne seraient responsables que de la manière dont ils la notifient aux intéressés.

Elles observent en outre qu'il y a lieu, dans ces conditions, de se demander si, et dans quelle mesure, c'est au regard du droit interne que doit être appréciée la question de savoir si la communication faite par les autorités nationales aux intéressés pour les informer de la décision négative prise à l'égard de leurs demandes constitue un acte administratif interne susceptible de recours.

Dans le cas où cette communication ne pourrait être considérée comme un acte administratif interne ou comme un acte administratif susceptible d'un recours interne, les décisions relatives à la déli-

vance des titres d'importation risqueraient — si les justiciables étaient également irrecevables devant la Cour de justice — d'échapper à tout contrôle juridictionnel. D'autre part, à supposer que la décision de la Commission ne puisse être appréciée qu'au regard du droit national, il y aurait le risque, en raison des divergences existant entre les droits internes ou les opinions des juges nationaux, que des solutions différentes interviennent au sujet de décisions identiques ou similaires, prises en réponse à des demandes identiques ou similaires.

La défenderesse réplique comme suit :

— Ce ne serait pas en fonction des demandes individuelles, dont, d'ailleurs, elle ne prend même pas connaissance, que la Commission adopte la décision prévue à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 459/70. Seule la quantité résultant de l'ensemble des demandes, qui lui est communiquée par les États, présenterait un certain intérêt en tant qu'élément d'appréciation sur lequel se fonde la décision susdite. Si la Commission estime, comme en l'espèce, que la situation du marché permet des importations limitées, elle fixe, par voie de décision, arrêtée dans une disposition ayant un caractère obligatoire pour tous, un critère permettant de répartir la quantité maximale acceptable, suivant une norme objective. Il s'ensuivrait que les demandes individuelles n'auraient aucune incidence, en tant que telles, sur la décision autorisant les importations à concurrence d'une quantité donnée et sur le mécanisme de répartition de cette quantité. L'acte administratif qui, dans le cadre du système en cause, confère un contenu concret aux droits et aux devoirs de l'importateur serait donc celui émanant des instances compétentes des États membres.

— La lettre du Produktschap ne pourrait pas être qualifiée de « notification » de la décision de la Commission, étant donné qu'elle refléterait clairement la portée exacte de la structure de la réglementation, en renvoyant à la règle abstraite et générale établie dans le règle-

ment en cause et en l'appliquant aux demandes des requérantes.

— Même s'il fallait admettre, sur le plan matériel, que, dès lors que l'acte administratif de l'État membre reste limité à un acte d'exécution purement technique, ce serait l'acte communautaire qui régit directement la situation juridique des justiciables, les présents recours seraient également irrecevables au titre de l'article 173, alinéa 2, du traité, puisque, de toute manière, les décisions de la Commission autorisant les importations à concurrence d'un certain volume et permettant de répartir les quantités maximales à importer, ont un caractère réglementaire : une décision de ce genre ne saurait donc concerner individuellement les requérantes.

— Quant, enfin, à l'argument tiré des conséquences qui pourraient découler d'une irrecevabilité éventuelle des recours devant le juge national, au cas où ces recours seraient également irrecevables devant la Cour de justice, il s'agirait d'un problème mal posé. Les termes véritables du prétendu conflit négatif entre la procédure nationale et la procédure communautaire seraient non pas le recours devant la Cour de justice et le recours devant le juge national, mais le recours devant la Cour et l'application de l'article 177 du traité. Pour le cas, d'autre part, où les recours seraient recevables devant les juridictions nationales, le risque de décisions contradictoires émanant de ces juridictions serait inhérent non seulement à la situation envisagée par les requérantes, mais aussi à tous les cas de recours dirigés contre un acte administratif national portant exécution d'une norme communautaire, si le mécanisme de l'article 177 n'existait pas ou était supprimé.

Sur le fond

Les requérantes font valoir que les décisions par lesquelles la Commission n'aurait pas donné suite à leurs demandes de titres d'importation sont fondées sur les règlements de la Commission nos 459/70, 565/70 et 686/70, qui seraient contraires à plusieurs dispositions du traité et des

règlements du Conseil nos 2513/69 et 2514/69 (ainsi que des règlements nos 23/62 et 159/66), et insuffisamment motivés.

Ces règlements devraient être déclarés nuls, compte tenu de l'article 174, alinéa 2, du traité, ou du moins non applicables à leur égard en vertu de l'article 184 du traité. La Commission aurait été dès lors incompétente pour adopter, sur la base de ces textes, les décisions litigieuses. A l'appui des moyens invoqués à cet effet, les requérantes font notamment valoir ce qui suit :

1. En ce qui concerne le règlement n° 459/70

a) Aux termes des dispositions générales du règlement n° 2513/69, les mesures de sauvegarde peuvent être adoptées si le marché commun (des pommes de table) subit ou est menacé de subir, du fait des importations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité. Pour apprécier l'existence d'une telle condition, il est tenu compte des facteurs énumérés à l'article 1 du règlement n° 2514/69, et notamment de ceux indiqués aux lettres c et d. Or, il n'apparaîtrait pas du règlement n° 459/70 que la Commission ait tenu compte en particulier d'une tendance à une baisse excessive des prix des pommes de table indigènes par rapport aux prix de base (lettre c). Elle n'aurait pas non plus indiqué si une tendance à une baisse excessive des prix des pommes de table importées en provenance des pays tiers avait été ou pouvait être constatée sur le marché (lettre d) ; cela d'autant plus que les prix de ces pommes se situeraient dans la Communauté largement au-dessus des prix des produits indigènes correspondants et ne manifesteraient aucune tendance à une baisse excessive.

b) D'autre part, la situation de crise qu'évoque la Commission dans son règlement se rapporte au marché des pommes indigènes et résulte d'une surproduction due à une capacité structurelle excédentaire existant notamment en France et en Italie. Or, au cours de la

période considérée, les pommes de table importées ne seraient plus « substituables » aux pommes indigènes, et le marché de celles-ci ne serait aucunement affecté par les importations de pommes en provenance des pays tiers.

En premier lieu, il y aurait, au cours de la période allant de mars à juin inclus, une différence de qualité sensible entre les pommes indigènes et les pommes importées. Ces dernières, provenant d'une nouvelle récolte, primeraient, sur le plan du goût, sur les pommes indigènes, stockées en silo et dont la récolte remonte à plus de six mois. Elles constitueraient, à cette époque de l'année, un article de luxe, dont le prix se fixerait en fonction de la rareté relative et de la qualité particulière du produit. L'écart des prix entre produits importés et produits indigènes ne serait toutefois pas influencé par les ventes des pommes importées, et évoluerait indépendamment de ces importations.

En second lieu, il n'y aurait aucune commune mesure entre les quantités de pommes indigènes de toutes qualités disponibles pendant la période de référence, et les quantités de pommes de table importées, qui constituent un article de luxe dont le prix s'explique par sa qualité et sa rareté relative.

En troisième lieu, la demande de pommes importées de qualité extra et de prix élevé émanerait de consommateurs disposés à acheter des articles de luxe, et ne serait donc pas comparable à celle des pommes indigènes, de qualité inférieure et de prix relativement bas.

A l'appui de ces argumentations, les requérantes produisent l'attestation d'un expert.

c) En outre, le système des prix de référence et des taxes compensatoires à l'importation étant le principal moyen permettant de protéger le marché en cause contre les importations en provenance des pays tiers, les mesures de sauvegarde prévues par le règlement n° 459/70 ne pourraient être mises en œuvre que si les prix d'importation des pommes de table avaient baissé ou ris-

quaient de baisser au-dessous du prix de référence.

Une telle situation ne se serait pas vérifiée dans le cas d'espèce, le prix d'importation des pommes de table s'étant maintenu, pendant la période en cause, largement au-dessus du prix de référence fixé pour les mois d'avril et mai, à tel point qu'aucun prix de référence n'a été fixé pour le mois de juin 1970.

Or, aucun risque de perturbation grave n'existerait aussi longtemps que le prix du produit à importer se situerait à un niveau nettement supérieur au prix de référence et aux prix des produits indigènes.

Les requérantes en concluent que le règlement n° 459/70 est contraire au traité ainsi qu'au règlement n° 2514/69 et est insuffisamment motivé. Elles ajoutent, sur ce dernier moyen, que la brièveté du délai imparti en l'espèce à la Commission par le règlement n° 2513/69 (art. 2, par. 2) pour arrêter la mesure litigieuse ne saurait l'exonérer de l'obligation de motivation.

2. En ce qui concerne les règlements n°s 565/70 et 686/70

En appliquant le système de références défini par ces règlements, la Commission aurait violé les obligations qui lui incombent en vertu des articles 155 et 3, f, du traité, et aurait méconnu les dispositions relatives aux règles de concurrence, notamment les articles 85 et 86 du traité. Par ce système, en effet, les rapports concurrentiels entre les entreprises qui importent dans la CEE des pommes de table en provenance des pays tiers auraient été cristallisés, en fonction des rapports concurrentiels existant au cours de la période de référence. Ce faisant, lesdits règlements auraient eu pour conséquence de fausser temporairement la concurrence dans le domaine en question, contrairement aux articles 85 et 86 susdits. Le règlement en cause ne serait donc sur ce point ni fondé ni suffisamment motivé. Les requérantes concluent que les règlements n°s 565/70 et 686/70 sont contraires aux articles précités ainsi qu'à l'article 155 du traité, et sont insuf-

fisamment motivés. La Commission n'aurait pas indiqué les motifs qui rendraient admissible le système des titres d'importation par rapport aux articles 3, f, 85 et 86 du traité.

3. En ce qui concerne les règlements n°s 459/70, 565/70 et 686/70

a) Les requérantes font valoir que la Commission n'était pas compétente pour arrêter le système des titres d'importation litigieux, un tel système n'étant pas mentionné à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 2514/60 parmi les mesures pouvant être prises en application de l'article 2, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 2513/69.

b) Elle soutient en outre que la Commission aurait abusé de ses pouvoirs en instaurant ce système dans le cadre des conditions décrites précédemment, alors qu'elle n'aurait pas fixé de prix de référence pour le mois de juin 1970, et qu'elle n'aurait pas non plus jugé nécessaire de le faire en vue de protéger le marché en question.

La *défenderesse* précise tout d'abord que la question de savoir si des perturbations graves existent, ou menacent de se produire, est liée à une appréciation économique de divers aspects du marché, et qu'une telle appréciation ne peut pas être ramenée à la constatation d'un certain nombre de faits, auxquels s'attacheraient automatiquement des conséquences déterminées, en vertu d'un texte légal. Elle observe ensuite ce qui suit :

1. En ce qui concerne le règlement n° 459/70

Le règlement 459/70 serait juridiquement fondé et suffisamment motivé. Le fait que les considérants de sa motivation ne reprennent pas à la lettre le texte de l'article 1, c et d, du règlement 2514/69 ne permettrait pas de conclure que la Commission n'aurait pas tenu compte des facteurs y mentionnés.

a) En ce qui concerne l'évolution des prix, le deuxième considérant du règlement 459/70 permettrait de constater qu'il a été tenu compte du facteur visé à l'article 1 susdit, *lettre c*. D'autre part, il conviendrait de souligner à ce sujet que

la « tendance à une baisse excessive... par rapport aux prix de base » implique une qualification de l'évolution probable, qui ne forme elle-même qu'un des éléments de l'alternative « prix constatés pour les produits indigènes sur le marché de la Communauté ».

En outre, compte tenu de la situation existant à l'époque, décrite dans les considérants du règlement 459/70 (cf. mémoire en défense, p. 17 et 18), on aurait encore à peine pu parler de baisse excessive, alors que le niveau de ces prix approchait de la limite minimum fixée pour les mesures d'intervention.

Le troisième considérant du règlement en cause mentionne par ailleurs la tendance des prix à la baisse. Le tableau produit à l'annexe B du mémoire en duplicte permettrait précisément de comparer l'évolution des prix des pommes indigènes pendant une bonne saison (1968-1969) avec la tendance des prix pendant la période à laquelle le règlement n° 459/70 a été arrêté, et permettrait de constater une baisse très nette à cette occasion. Au surplus, la Commission aurait eu toutes raisons de croire, sur la base des renseignements qu'elle possédait sur la campagne 1967-1968, où la situation du marché était comparable à celle du cas d'espèce, que cette évolution défavorable des prix aurait été renforcée par les importations si (4^e considérant) la libération de celles-ci avait conduit à un accroissement des quantités importées.

En outre, il ressortirait de l'article 1, *lettre d*, du règlement n° 2514/69 que la tendance à une baisse excessive n'est pas une condition sine qua non de la légalité des mesures de sauvegarde. Il ne serait pas exigé que cette tendance se soit effectivement manifestée, mais qu'il soit tenu compte de l'évolution à laquelle il y a lieu de s'attendre. D'autre part, la Commission aurait estimé devoir accorder une plus grande signification au deuxième tiret plutôt qu'au premier, et aurait examiné le problème en liaison étroite avec les conséquences que les importations auraient eues sur le fonctionnement du régime d'intervention. En raison de la situation critique qui existait

à cet égard dans la Communauté, l'importation illimitée de pommes étrangères qui, en fait, sont substituables aux pommes indigènes, n'aurait pas manqué de faire ultérieurement augmenter les quantités de pommes indigènes offertes à l'intervention.

b) En ce qui concerne la *substituabilité*, il y aurait lieu d'observer que le facteur « quantité » peut difficilement être considéré séparément des autres facteurs (« qualité » et « prix »), comme élément permettant de déduire l'existence de deux marchés séparés. Par ailleurs, les différences de « qualité » entre pommes importées et pommes indigènes ne devraient pas être exagérées. Compte tenu des nouvelles techniques de conservation, qui ont fait, ces dernières années, des progrès considérables, même si, in abstracto, les différences de qualité entre les deux produits sont encore sensibles dans l'absolu, elles ne pourraient cependant, in concreto, mener à la conclusion qu'en tirent les requérantes, à savoir qu'il n'existerait, pendant la période considérée, aucune corrélation entre les débouchés des pommes indigènes et ceux des pommes importées.

Quant aux « prix », il y aurait lieu de constater tout d'abord que ceux des pommes importées sont influencés par le niveau des prix des pommes indigènes : ils se situeraient à un niveau supérieur ou inférieur, selon que les prix des pommes indigènes sont plus élevés ou plus bas. Ensuite, il apparaîtrait que pendant une campagne où les prix des pommes indigènes sont peu élevés, ce qui entraîne une baisse des prix des pommes importées, — la vente de ces dernières augmente. Enfin, les écarts entre les prix des pommes importées et ceux des pommes indigènes seraient inférieurs aux chiffres cités par les requérantes.

Il s'ensuivrait de ce qui précède que, si les deux produits ne sont pas substituables à 100 %, ils le sont dans une large mesure.

c) En ce qui concerne le *système des prix de référence*, il serait erroné de croire qu'une mesure de sauvegarde au titre de l'article 2 du règlement n°

2513/69 aurait un caractère subsidiaire par rapport au système des prix de référence et des taxes compensatoires. Le processus d'élaboration du régime des échanges avec les pays tiers, dans le secteur en cause, montrerait que les deux systèmes sont indépendants l'un de l'autre, parce qu'ils ont des fonctions différentes. Celui des prix de référence et des taxes compensatoires viserait à stabiliser les prix et constituerait un dispositif normal de prélèvements automatiques, comme dans le cas des autres organisations de marché. La protection résultant de la clause de sauvegarde ne serait pas un élément supplémentaire du dispositif mis en place à la frontière de la Communauté, mais un élément tout à fait différent.

Par ailleurs, le système des prix de référence, bien qu'en vigueur pour les pommes, aurait été de toute façon inadéquat en l'espèce. Le prix de référence, résultant d'une moyenne de prix, serait relativement bas, alors que le prix des pommes fraîchement cueillies dans l'hémisphère Sud et importées dans la Communauté après un voyage de trois semaines environ, se situerait à un niveau bien plus élevé. Il n'existerait, d'ailleurs, pas de coefficient correcteur permettant de comparer, en termes de prix, les pommes importées provenant d'une nouvelle récolte et les pommes indigènes conservées. En outre, le problème à résoudre en l'espèce ne serait pas celui du prix des produits importés, mais un problème de quantités et de leurs répercussions sur le niveau des cours dans la Communauté.

En ce qui concerne plus particulièrement le moyen tiré du défaut de motivation, la défenderesse ajoute que les mesures de sauvegarde prévues par le règlement n° 459/70 ont été prises à la demande d'un Etat membre et ont dû être arrêtées dans un délai de 24 heures (règlement n° 2513/69, art. 2, par. 2). Elle reconnaît que la brièveté du délai ne la dispensait pas de l'obligation de motivation, mais estime qu'une telle circonstance est de nature à influencer le degré de précision de la motivation.

2. En ce qui concerne les règlements n°s 565/70 et 686/70

L'article 3 du traité, prévoyant non seulement « l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun » (lettre f), mais aussi « l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture » (lettre d), n'établirait cependant aucune priorité entre ces deux tâches. En dehors des dispositions du traité relatives à la concurrence, contenues dans le titre « Agriculture » (art. 38), c'est à la Communauté qu'il appartiendrait, en appréciant tous les intérêts en jeu et en tenant compte des objectifs du traité, d'harmoniser autant que possible ces deux tâches et d'accorder, selon les cas, une certaine priorité à l'une ou à l'autre.

Par ailleurs, le système critiqué s'inspirerait de deux exigences essentielles, à savoir le rejet de toute idée de répartition nationale d'un contingent communautaire, et la limitation de la délivrance de titres d'importation aux opérateurs commerciaux ayant importé déjà antérieurement des pommes de table, ce qui permettrait de prévenir, du moins dans une certaine mesure, les demandes spéculatives. La Commission n'aurait pas entendu par là méconnaître les intérêts légitimes des autres opérateurs ; elle aurait simplement estimé qu'en raison des circonstances l'intérêt des importateurs établis (qui comprend celui au maintien des liens commerciaux existants) primait sur l'intérêt des autres importateurs. Quant au moyen de défaut de motivation, la Commission a estimé qu'en raison des considérations ci-dessus exposées, une motivation par rapport aux articles 85 et 86 n'était en l'espèce pas nécessaire.

3. En ce qui concerne les règlements n°s 459/70, 565/70 et 686/70

a) Quant à la prétendue incompétence de la Commission, la défenderesse répond que, pour que ce moyen soit retenu, il faudrait admettre que le système des titres d'importation ne peut pas être considéré comme « une suspension des importations » au sens de l'article 2,

paragraphe 1, du règlement n° 2514/69. Mais tel ne serait pas le cas, ce système et la manière dont il est appliqué impliquant précisément que les importations ont été suspendues à partir du 1^{er} avril 1970 et qu'elles sont restées suspendues chaque semaine par décision de la Commission, à l'exception des quantités pour lesquelles il a été donné suite aux demandes de titres d'importation. Par ailleurs, le Conseil lui-même aurait considéré ce système comme couvert par la notion de « suspension des importations ». Tout d'abord, il n'aurait ni modifié, ni abrogé la mesure de sauvegarde qui lui a été déferée en vertu de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n°

2513/69. Ensuite, à supposer qu'il eût considéré un tel système comme non couvert par ladite notion, il n'aurait certes pas manqué de le mentionner expressément dans l'énumération contenue dans le règlement n° 2514/69.

b) Quant, en outre, au moyen de détournement de pouvoir, elle renvoie aux considérations développées à l'occasion du moyen de violation du traité et ajoute que, même s'il était établi que les mesures de sauvegarde n'étaient pas nécessaires, on ne saurait en tirer la conclusion que la Commission se serait laissé guider par des objectifs étrangers à la matière lors de l'adoption des règlements en cause.

Motifs

- 1 Attendu que les requérantes demandent l'annulation d'une décision prise par la Commission en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 459/70, du 11 mars 1970 (JO 1970, n° L 57), par laquelle la Commission leur aurait refusé la délivrance de titres pour l'importation de pommes de table en provenance de pays tiers, et qui leur aurait été notifiée par l'intermédiaire du « Produktschap voor Groenten en Fruit » de La Haye;

Sur la recevabilité

- 2 Attendu que la défenderesse soutient qu'aucune décision n'aurait été adressée aux requérantes et que le refus de leur délivrer les titres d'importation émanerait du Produktschap voor Groenten en Fruit et serait en réalité un acte administratif de droit interne;
- 3 que, par ailleurs, les seules « décisions » de la Commission relatives à la délivrance des titres d'importation seraient contenues dans le règlement n° 565/70 et les règlements successifs modifiant celui-ci;
- 4 que ces « décisions », ayant une portée générale et un caractère réglementaire, ne sauraient concerner individuellement les requérantes au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité;

- 5 attendu que le règlement n° 459/70, pris sur la base des règlements du Conseil n°s 2513/69 et 2514/69, a arrêté des mesures de sauvegarde en vue de limiter, du 1^{er} avril 1970 au 30 juin 1970, les importations dans la Communauté de pommes de table en provenance de pays tiers;
- 6 que ce règlement a prévu un régime de titres d'importation à délivrer dans la mesure où la situation du marché communautaire le permettrait;
- 7 qu'en vertu de ce régime, et conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 459/70, « à la fin de chaque semaine ... les États membres communiquent ... à la Commission les quantités pour lesquelles des titres d'importation ont été demandés au cours de la semaine, en indiquant les mois sur lesquels ils portent »;
- 8 que le paragraphe suivant du même article stipule que, sur la base notamment de ces communications, « la Commission apprécie la situation et décide de la délivrance des titres »;
- 9 qu'en se fondant sur cette dernière disposition, la Commission a ensuite arrêté, à l'article 1 du règlement n° 565/70, du 25 mars 1970, qu'« il est donné suite aux demandes de titres d'importation déposées jusqu'au 20 mars 1970, conformément aux dispositions de l'article 1 du règlement n° 459/70, dans la limite de la quantité indiquée dans la demande et à concurrence de 80 % d'une quantité de référence »;
- 10 que les critères permettant de définir cette quantité de référence ont été précisés et modifiés par l'article 2 du règlement 686/70, du 15 avril 1970;
- 11 attendu que par plusieurs règlements, échelonnés du 2 avril 1970 au 20 juillet 1970, la date du 20 mars 1970, figurant à l'article 1 du règlement n° 565/70, a été successivement reportée;
- 12 que, par ces reports, lesdites mesures ont été périodiquement reconduites et rendues applicables aux demandes de titres d'importation déposées au cours de chaque période;
- 13 qu'en vertu de l'article 1 du règlement n° 893/70, du 28 mai 1970, ce régime a été appliqué pour la période au cours de laquelle ont été déposées les demandes formées par les requérantes;
- 14 que c'est donc par rapport à ce dernier règlement qu'il échet d'apprécier la recevabilité des recours;
- 15 attendu qu'il y a lieu à cet effet d'examiner si les dispositions dudit règlement, pour autant qu'elles appliquent le régime établi par l'article 1 du

règlement n° 565/70, concernant les requérantes de manière individuelle et directe, au sens de l'article 173, alinéa 2, du traité;

- 16 attendu qu'il est constant que le règlement n° 983/70 a été arrêté au vu, d'une part, de la situation du marché et, d'autre part, des quantités de pommes de table pour lesquelles des demandes individuelles de titres d'importation avaient été déposées au cours de la semaine expirant le 22 mai 1970;
- 17 que, lors de l'adoption dudit règlement, le nombre des demandes susceptibles d'en être affectées était donc déterminé;
- 18 qu'aucune nouvelle demande ne pouvait s'y ajouter;
- 19 que c'est en considération de la quantité totale pour laquelle des demandes avaient été introduites qu'a été déterminé le pourcentage dans les limites duquel il pouvait y être satisfait;
- 20 que, de ce fait, en arrêtant le maintien, pour la période en cause, du régime mis en œuvre par l'article 1 du règlement 565/70, la Commission, même si elle a pris connaissance uniquement des quantités demandées, a décidé de la suite à donner à chaque demande déposée;
- 21 qu'il s'ensuit que l'article 1 du règlement 983/70 ne constitue pas une disposition de portée générale au sens de l'article 189, alinéa 2, du traité, mais doit s'analyser en un faisceau de décisions individuelles prises par la Commission en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 459/70 sous l'apparence d'un règlement, chacune affectant la situation juridique de chacun des auteurs de demandes;
- 22 qu'elles concernent donc individuellement les requérantes;
- 23 attendu, par ailleurs, qu'il ressort du régime établi par le règlement n° 459/70 et notamment de son article 2, paragraphe 2, qu'il appartient à la Commission de décider de la délivrance des titres d'importation;
- 24 qu'aux termes de cette disposition, la Commission seule est compétente pour apprécier la situation économique au vu de laquelle la décision concernant la délivrance des titres d'importation doit se justifier;
- 25 que l'article 1, paragraphe 2, du règlement n° 459/70, en prévoyant que les États membres « délivrent, dans les conditions définies à l'article 2, les titres à tout intéressé qui en a fait la demande », laisse clairement apparaître que les autorités nationales ne disposent d'aucun pouvoir d'appréciation quant

à la délivrance des titres et aux conditions auxquelles il est donné suite aux demandes des intéressés;

- 26 que ces autorités sont appelées uniquement à réunir les éléments permettant à la Commission de prendre sa décision au sens de l'article 2, paragraphe 2, de ce règlement, et à adopter ensuite les mesures nationales qui s'imposent pour l'exécution d'une telle décision;
- 27 que, dans ces conditions, c'est à cette même décision qu'il y a lieu de rattacher, vis-à-vis des intéressés, la délivrance ou la non-délivrance des titres d'importation;
- 28 que l'acte par lequel la Commission décide de la délivrance des titres d'importation affecte donc directement la situation juridique des intéressés;
- 29 que les recours satisfont ainsi aux conditions de l'article 173, alinéa 2, du traité, et sont dès lors recevables;

Sur le fond

- 30 Attendu que les requérantes contestent la régularité des décisions par lesquelles il n'a pas été donné suite à leurs demandes de titres d'importation, en invoquant l'illégalité des règlements de la Commission n° 459/70 du 11 mars 1970, n° 565/70 du 25 mars 1970 et n° 686/70 du 15 avril 1970, sur la base desquels elles ont été arrêtées;
- 31 1) Attendu que les requérantes soutiennent que le règlement n° 459/70 n'est ni fondé, ni suffisamment motivé, en ce qu'il considère que le marché de la Communauté était menacé de subir, du fait des importations, des perturbations graves, susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité;
- 32 qu'il n'apparaîtrait pas de ce règlement que la Commission ait arrêté les mesures de sauvegarde litigieuses après avoir tenu compte de toutes les conditions établies par l'article 1, lettres c et d, du règlement du Conseil n° 2514/69;
- 33 qu'en particulier elle n'aurait pas justifié ces mesures par l'«évolution prévisible» des prix des produits indigènes sur le marché de la Communauté, «et notamment de leur tendance à la baisse excessive», ces prix étant d'ailleurs assez stables;
- 34 attendu que l'article 1, c, du règlement n° 2514/69 prévoit que la Commission doit, pour l'application de mesures de sauvegarde, tenir compte, pour

les produits indigènes, «des prix constatés sur le marché de la Communauté, ou de l'évolution prévisible de ces prix, et notamment de leur tendance à une baisse ... excessive ..» ;

- 35 que cette disposition doit être interprétée à la lumière de l'organisation du marché, telle qu'elle résulte des règlements applicables ;
- 36 que ces règlements prévoient pour le marché en cause des mécanismes de soutien des prix, notamment des mesures d'intervention dès lors que les prix des produits descendent au-dessous d'un certain niveau ;
- 37 qu'ainsi, dans le cas d'un marché où le niveau des prix est peu élevé, l'évolution des cours vers la baisse ne peut aboutir à une baisse excessive, au sens strict du terme, mais seulement à une offre accrue des produits indigènes aux organismes d'intervention ;
- 38 qu'eu égard à la structure du marché, une tendance des prix à une baisse excessive, au sens de l'article cité, peut donc résulter d'une offre fortement accrue des produits en cause aux organismes d'intervention ;
- 39 attendu que le deuxième considérant du règlement n° 459/70 fait état de ce que les cours des produits indigènes étaient bas non seulement en Allemagne, mais aussi dans la plupart des autres États membres, où une situation de crise au sens de l'article 6 du règlement n° 159/66 était constatée ;
- 40 que ces difficultés s'expliqueraient en grande partie par le caractère largement excédentaire de la production de pommes de table dans plusieurs États membres et par les obstacles que l'écoulement normal de cette production rencontrait dans le marché de la Communauté ;
- 41 qu'il n'est pas contesté que les prix à la production relevés sur trois marchés représentatifs de la Communauté étaient, au début de la période en cause, plus bas que ceux constatés au cours de la même période de l'année précédente ;
- 42 que, dans les conditions particulières du marché des fruits en cause, la Commission pouvait donc prévoir une offre fortement accrue aux organismes d'intervention et conclure à une tendance des prix vers une baisse excessive au sens de l'article 1, c, du règlement n° 2514/69 ;
- 43 2) Attendu en outre que les requérantes font grief à la Commission d'avoir violé l'article 1, d, de ce même règlement en ce qu'elle n'aurait pas tenu compte de ce que les prix des produits importés, loin de présenter une tendance à la baisse excessive, ainsi que l'exige cette disposition, se seraient

situés bien au-dessus des prix de référence, à tel point que la Commission aurait omis de fixer les prix de référence pour le mois de juin 1970;

- 44 que, les produits importés n'étant d'ailleurs pas, en raison de leur prix et de leur qualité, susceptibles de se substituer, pendant la période considérée, aux produits indigènes, aucune perturbation ou menace de perturbation du marché, au sens de l'article 1, alinéa 1, du règlement n° 2514/69, n'aurait pu être constatée par la Commission du fait des importations en provenance des pays tiers;
- 45 attendu qu'en vertu de l'article 1, d, du règlement n° 2514/69, la Commission doit, si la situation de crise décrite à l'alinéa 1 de cet article se présente du fait des importations en provenance des pays tiers, tenir compte en particulier «des cours constatés sur le marché de la Communauté ... et notamment de leur tendance à une baisse excessive», ainsi que des «quantités pour lesquelles des opérations de retrait ont lieu ou pourraient avoir lieu»;
- 46 que la portée de cette disposition doit être appréciée par rapport à l'ensemble de l'article 1, compte tenu non seulement des éléments indiqués à la lettre c, ci-dessus examinés, mais aussi de ceux qui figurent aux lettres a et b;
- 47 attendu qu'en pondérant l'importance que chacun de ces éléments peut avoir dans l'appréciation de la situation mentionnée à l'article 1, alinéa 1, de ce règlement, la Commission doit tenir compte notamment, dans le cas des importations en provenance de pays tiers, de la nature des effets que ces importations ont ou peuvent avoir sur la situation du marché;
- 48 que, dans le cas où cette situation est caractérisée par l'existence de difficultés dans l'écoulement normal des produits, les prix des produits indigènes, tendant à se stabiliser autour du prix d'intervention, ne sont plus susceptibles d'être influencés par les cours plus élevés des produits importés;
- 49 qu'en revanche ces produits, quels que soient leurs cours, risquent, par le fait qu'ils peuvent se substituer aux produits indigènes, d'attirer une partie de la demande interne et d'acheminer ainsi vers les organismes d'intervention des quantités encore plus importantes;
- 50 attendu qu'il ressort du premier considérant du règlement n° 459/70 que la production de pommes au cours de la campagne 1969-1970 dépassait de 550 000 tonnes environ celle de la campagne 1967-1968, au cours de laquelle plus de 300 000 tonnes avaient dû être retirées du marché;
- 51 qu'en l'état des stocks, il était prévisible qu'un excédent du même ordre de grandeur n'aurait pu être écoulé dans des conditions normales avant la fin

de la campagne et aurait risqué de devoir faire l'objet de mesures d'intervention, le stockage ne pouvant être prolongé, pour des raisons techniques, au-delà d'un certain délai;

- 52 que, selon les données chiffrées fournies par la défenderesse dans sa note du 10 mars 1971, environ un million de tonnes étaient encore en stock au début de la période en cause;
- 53 que, s'il est exact que les produits en provenance des pays tiers se situaient, pendant cette période, à un niveau nettement supérieur, sur le plan de la qualité et du prix, à celui des produits indigènes, il n'est pas moins vrai que la qualité de ces derniers produits n'était pas à tel point inférieure que les deux catégories n'auraient été en aucun cas susceptibles de se substituer l'une à l'autre;
- 54 qu'on ne pouvait dès lors exclure que les importations en provenance de pays tiers au cours de cette période auraient pu, en attirant une demande qui, en leur absence, se serait portée, du moins en grande partie, sur les produits indigènes, conduire en tout cas à un accroissement des quantités à retirer du marché;
- 55 uqe, si les difficultés d'écoulement des produits indigènes n'affectaient pas de la même manière tous les États membres, mais se faisaient particulièrement sentir dans certains d'entre eux, elles intéressaient néanmoins l'ensemble du marché commun, dont les mécanismes de stabilisation des prix, tels que les régimes nationaux d'intervention, sont fondés sur la participation financière de tous les États membres et sur une responsabilité communautaire;
- 56 que, compte tenu de la situation où se trouvait le marché des produits litigieux, un accroissement sensible des importations, à la suite du nouveau régime des échanges instauré le 1^{er} mars 1970, aurait pu, en aggravant ultérieurement les difficultés d'écoulement de ces produits, entraîner une perturbation du marché;
- 57 qu'il n'apparaît donc pas que la Commission ait fait une application inexacte de l'article 1 du règlement n° 2514/69 en considérant, dans le cas des importations en provenance de pays tiers, comme déterminantes, aux fins de sa décision, les conséquences que ces importations auraient pu avoir sur les « quantités à retirer du marché »;
- 58 3) Attendu que les requérantes soutiennent ensuite que la Commission aurait dépassé les limites de sa compétence en ayant recours à des mesures de sauvegarde, alors même que le mécanisme des prix de référence n'avait pas conduit à l'application de taxes compensatoires à l'importation et que la Commission avait omis de fixer un prix de référence pour le mois de juin 1970;

- 59 attendu qu'il ressort des éléments de fait précédemment constatés que les difficultés auxquelles le marché en cause faisait face avaient trait à l'écoulement de quantités excédentaires beaucoup plus qu'au soutien des prix des produits indigènes;
- 60 que, par ailleurs, les cours des produits en provenance des pays tiers étant, ainsi que les requérantes elles-mêmes l'ont constaté, très élevés par rapport aux prix de référence en vigueur, le recours à une nouvelle fixation de ces prix n'était pas susceptible, compte tenu de leur mode de calcul, d'avoir l'effet recherché;
- 61 4) Attendu que les requérantes soutiennent en outre que la Commission n'était pas compétente pour instaurer le système de titres d'importation prévu par les règlements n^{os} 459/70, 565/70 et 686/70, un tel système n'étant pas mentionné à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n^o 2514/69 parmi les mesures qui peuvent être prises en application de l'article 2, paragraphes 2 et 3, du règlement n^o 2513/69;
- 62 attendu que, selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement n^o 2514/69, ces mesures consistent dans «la suspension des importations ou des exportations ou la perception de taxes à l'exportation»;
- 63 qu'en l'espèce les mesures arrêtées par la Commission dans le règlement n^o 459/70 se sont traduites par la limitation des quantités à importer, selon les critères établis aux règlements n^{os} 565/70 et 686/70;
- 64 que, conformément aux objectifs généraux du traité, les mesures de sauvegarde admises par les règlements n^{os} 2513/69 et 2514/69 ne peuvent être arrêtées que pour autant qu'elles sont strictement nécessaires au maintien des objectifs de l'article 39 du traité et qu'elles portent le moins possible atteinte au fonctionnement du marché commun;
- 65 qu'il s'ensuit que, si la Commission pouvait arrêter des mesures de sauvegarde ayant pour effet la cessation totale des importations en provenance des pays tiers, elle pouvait, à plus forte raison, appliquer des mesures moins restrictives;
- 66 5) Attendu que les requérantes font enfin valoir que les règlements n^{os} 565/70 et 686/70 sont nuls ou du moins inapplicables à leur égard, en ce qu'ils ont institué un système de titres d'importation qui serait contraire aux articles 3, f, 85 et 86 du traité;
- 67 que, par ailleurs, en n'indiquant pas les motifs pour lesquels ce système aurait été nécessaire, ou du moins admissible, en vertu des articles précités et de l'article 39 du traité, ces mêmes règlements seraient insuffisamment motivés;

- 68 attendu que l'article 3 du traité énumère plusieurs objectifs généraux, vers la réalisation et l'harmonisation desquels la Communauté est tenue d'orienter son action;
- 69 que, parmi ces objectifs, l'article 3 prévoit non seulement «l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun», mais aussi, à la lettre d, «l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture»;
- 70 que le traité accorde à la réalisation de ce dernier objectif une importance toute particulière, dans le domaine agricole, en lui consacrant les dispositions de l'article 39 et en disposant, à l'article 42, alinéa 1, que les dispositions relatives à la concurrence ne sont applicables aux produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39;
- 71 qu'il en résulte que l'application de mesures de sauvegarde sous la forme d'une limitation des importations en provenance des pays tiers pouvait en l'espèce s'avérer nécessaire pour éviter, dans le marché des produits en cause, des perturbations graves, susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39;
- 72 que dans ces conditions une motivation explicite des mesures litigieuses, par rapport aux dispositions des articles 85 et 86 du traité, n'était pas indispensable;
- 73 attendu par ailleurs que, s'il est exact qu'en l'espèce la délivrance de titres d'importation, à raison d'une quantité de référence, aurait conduit à une cristallisation des relations commerciales préexistantes avec les pays tiers, il est aussi vrai que la fixation de critères objectifs, pour le calcul des quantités dont l'importation était consentie, permettait d'éviter des discriminations à l'égard de ceux qui, en raison de relations commerciales préexistantes avec les pays tiers, étaient admis au bénéfice des titres d'importation;
- 74 que ce système était celui qui était susceptible de fausser le moins la concurrence;
- 75 attendu qu'il convient donc de rejeter comme non fondés les moyens dirigés contre les règlements nos 459/70, 565/70 et 686/70;
- 76 6) Attendu que les requérantes concluent à l'annulation des décisions litigieuses contenues à l'article 1 du règlement n° 983/70, au motif que les règlements nos 459/70, 565/70 et 686/70, se trouvant à leur base, seraient irréguliers au sens du traité;
- 77 qu'elles font plus particulièrement valoir que, pour autant que ces règlements sont illégaux au sens de l'article 174, alinéa 2, ou non applicables à leur

égard en vertu de l'article 184 du traité, la Commission n'avait pas de base légale pour adopter lesdites décisions;

- 78 attendu que, l'examen des moyens invoqués à l'encontre de ces règlements n'ayant pas permis de constater qu'ils sont illégaux, ces moyens doivent être rejetés;

Sur les dépens

- 79 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens;
- 80 que les requérantes ayant succombé dans leurs recours, elles doivent être condamnées aux dépens de l'instance;

par ces motifs,

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 le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 3, f, 39, 42, 85, 86, 110 et 155;
 vu les règlements du Conseil n° 23/62, n° 159/66, n° 2513/69 et n° 2514/69;
 vu les règlements de la Commission n° 459/70, n° 565/70, n° 686/70 et n° 983/70;
 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 et arrête:

- 1) Les recours sont recevables. Ils sont rejetés comme non fondés;
- 2) Les requérantes sont condamnées aux dépens de l'instance.

Lecourt

Donner

Trabucchi

Monaco

Mertens de Wilmars

Pescatore

Kutscher

Ainsi prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg le 13 mai 1971.

Le greffier

Le président

A. Van Houtte

R. Lecourt