CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER présentées le 15 octobre 1996 *

Introduction

1. Dans les présentes affaires, le royaume de Belgique a formé un recours à l'encontre de la Commission tendant à l'annulation des règlements suivants concernant l'importation de bananes dans les nouveaux États membres Autriche, Finlande et Suède (ci-après les « règlements trimestriels »):

— le règlement (CE) n° 3303/94 de la Commission, du 21 décembre 1994, portant mesures transitoires pour l'importation de bananes en Autriche, en Finlande et en Suède pendant le premier trimestre de l'année 1995 [1] (ci-après le « premier règlement trimestriel ») (affaire C-71/95),

— le règlement (CE) n° 479/95 de la Commission, du 1er mars 1995, portant mesures transitoires pour l'application du régime du contingent tarifaire à l'importation de bananes à la suite de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède pour le deuxième trimestre de 1995 [2] (ci-après le « deuxième règlement trimestriel ») (affaire C-155/95),

— le règlement (CE) n° 1219/95 de la Commission, du 30 mai 1995, portant mesures transitoires pour l'application du régime du contingent tarifaire à l'importation de bananes à la suite de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède pour le troisième trimestre 1995 [3] (ci-après le « troisième règlement trimestriel ») (affaire C-271/95).

Lors de leur adhésion à l'Union européenne, les nouveaux États membres ont été intégrés dans la politique agricole commune, notamment dans l'organisation des marchés dans le secteur de la banane. Les règlements trimestriels donnent la possibilité aux autorités des nouveaux États membres d'autoriser les opérateurs qui y sont établis d'importer pour chacun des trois premiers trimestres de 1995 certaines quantités de bananes originaires de pays tiers.

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 341, p. 46.

2 — JO L 49, p. 18.

3 — JO L 120, p. 20.

L'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane

2. Le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane [4] (ci-après le « règlement de base ») a introduit une nouvelle organisation des marchés dans le secteur de la banane. Le règlement de base prévoit l'ouverture d'un contingent tarifaire annuel pour l'importation de bananes originaires de pays tiers et de bananes non traditionnelles ACP [5]. Dans le cadre de ce contingent tarifaire, les bananes originaires de pays tiers sont soumises à un droit de douane de 75 écus par tonne, alors que les bananes non traditionnelles ACP sont affectées d'un droit de douane au taux 0. Pour les quantités excédant le contingent tarifaire, les bananes originaires de pays tiers et les bananes non traditionnelles ACP sont soumises à un droit de douane de respectivement 850 et 750 écus par tonne. Chaque année, il est dressé un bilan prévisionnel de la production et de la consommation de la Communauté, ainsi que des importations et des exportations. Au cas où la demande communautaire augmente d'après cette prévision, le contingent tarifaire est relevé dans la même mesure. Le contingent tarifaire est réparti entre les opérateurs sur la base des quantités moyennes de bananes vendues par l'opérateur dans les trois dernières années pour lesquelles des chiffres sont disponibles.

3. En l'espèce, le règlement de base contient les dispositions pertinentes suivantes:

« *Article 18*

1. Un contingent tarifaire de 2,2 millions de tonne/poids net est ouvert pour chaque année pour les importations des bananes pays tiers et des bananes non traditionnelles ACP.

...

Article 19

1. Le contingent tarifaire est ouvert, à partir du 1er juillet 1993, à concurrence de:

a) 66,5 % à la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes pays tiers et/ou des bananes non traditionnelles ACP,

4 — JO L 47, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 3290/94 du Conseil, du 22 décembre 1994, relatif aux adaptations et aux mesures transitoires nécessaires dans le secteur de l'agriculture pour la mise en œuvre des accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay (JO L 349, p. 105).

5 — les « bananes non traditionnelles ACP » sont définies, à l'article 15 bis, deuxième alinéa, point 2, comme des importations de bananes en provenance de pays ACP excédant une quantité fixée dans le règlement. La dénomination « pays ACP » comprend une série de pays en Afrique, aux Caraïbes et dans le Pacifique avec lesquels la Communauté a conclu les conventions de Lomé.

b) 30 % à la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes communautaires et/ou des bananes traditionnelles ACP,

c) 3,5 % à la catégorie des opérateurs établis dans la Communauté qui ont commencé à commercialiser des bananes autres que les bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP à partir de 1992.

...

2. Sur la base de calculs séparés pour chacune des catégories d'opérateurs visées au paragraphe 1, points a) et b), chaque opérateur obtient des certificats d'importation en fonction des quantités moyennes de bananes qu'il a vendues dans les trois dernières années pour lesquelles des chiffres sont disponibles... »

4. Le règlement (CEE) n° 1442/93 de la Commission, du 10 juin 1993, portant modalités d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté [6] (ci-après le « règlement d'application ») contient entre autres des dispositions relatives aux modalités de calcul et de répartition des différentes quantités visées dans le règlement de base.

L'acte d'adhésion

5. L'acte concernant les conditions d'adhésion du royaume de Norvège, de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède ainsi que les adaptations aux traités sur lesquels l'Union est fondée [7] (ci-après l'« acte d'adhésion ») contient entre autres les dispositions suivantes:

« Titre VI

Agriculture

Article 137

...

6 — JO L 142, p. 6, modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1409/96 de la Commission, du 19 juillet 1996, portant modalités d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté, en ce qui concerne les critères d'admissibilité applicables aux opérateurs de la catégorie C ainsi que certaines dates relatives à la gestion du régime de contingent tarifaire (JO L 181, p. 13).

7 — JO C 241, du 29 août 1994, p. 21.

2. Sauf s'il en est autrement disposé dans le présent acte,

...

— les droits et les obligations découlant de la politique agricole commune sont entièrement applicables dans les nouveaux États membres.

...

Article 148

1. Sauf s'il en est autrement disposé dans des cas spécifiques, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les dispositions nécessaires pour mettre en œuvre le présent titre.

2. Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut procéder aux adaptations des dispositions figurant au présent titre qui peuvent se révéler nécessaires en cas de modification de la réglementation communautaire.

Article 149

1. Si des mesures transitoires sont nécessaires pour faciliter le passage du régime existant dans les nouveaux États membres à celui résultant de l'application de l'organisation commune des marchés dans les conditions prévues au présent titre, ces mesures sont arrêtées suivant la procédure prévue à l'article 38 du règlement n° 136/66/CEE ou, selon le cas, aux articles correspondants des autres règlements portant organisation commune des marchés agricoles. Ces mesures peuvent être prises pendant une période expirant le 31 décembre 1997, leur application étant limitée à cette date.

...

Article 150

1. Les mesures transitoires relatives à l'application des actes concernant la politique agricole commune et non spécifiées dans le présent acte, y compris dans le domaine des structures, qui sont rendues nécessaires par l'adhésion sont arrêtées avant l'adhésion selon la procédure prévue au paragraphe 3 et entrent en vigueur au plus tôt à la date de l'adhésion.

...

3. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les mesures transitoires visées aux paragraphes 1 et 2. Toutefois, les mesures affectant les instruments adoptés initialement par la Commission sont adoptées par celle-ci conformément à la procédure visée à l'article 149, paragraphe 1. »

Les règlements trimestriels

6. Les règlements trimestriels ont été adoptés au titre de la disposition précitée de l'article 149 de l'acte d'adhésion.

7. Le deuxième considérant et l'article 4 du premier règlement trimestriel sont libellés comme suit:

« Afin de faciliter le passage du régime existant dans les nouveaux États membres avant leur adhésion à celui résultant de l'application des règles de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, il y a lieu au titre de mesures transitoires d'autoriser les opérateurs qui y sont établis à importer pendant le premier trimestre de l'année 1995 une certaine quantité de bananes originaires des pays tiers; ... il convient de déterminer cette quantité en fonction de la quantité moyenne que l'opérateur concerné a importée, pour l'approvisionnement de ces marchés, pendant la période de référence utilisée pour la détermination des droits des opérateurs dans le cadre du régime de contingent tarifaire; ... cette allocation ne doit toutefois pas préjuger l'attribution de la référence quantitative à opérer postérieurement au titre de l'année 1995 en application [du règlement d'application].

...

Article 4

1. Pour le premier trimestre de l'année 1995, les autorités compétentes de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède autorisent les opérateurs établis sur leur territoire qui y ont importé des bananes au cours de l'une ou/et l'autre des années 1991, 1992 et 1993 à importer des bananes originaires des pays tiers dans la limite respectivement de 35 785 tonnes en Autriche, de 22 606 tonnes en Finlande et de 47 352 tonnes en Suède.

...

Pour chaque opérateur, l'autorisation d'importer ne peut pas porter sur une quantité supérieure à 30 % de la moyenne des quantités annuelles importées par ce dernier pendant les années 1991, 1992 et 1993.

Cette autorisation ne préjuge pas la référence quantitative à attribuer à l'opérateur concerné au titre de l'année 1995 en application [du règlement d'application] .

... »

8. Le deuxième règlement trimestriel contient un considérant correspondant au considérant précité du premier règlement trimestriel. L'article 1er du deuxième règlement trimestriel est libellé comme suit:

« *Article premier*

1. Pour le deuxième trimestre de l'année 1995, au titre du contingent tarifaire visé aux articles 18 et 19 du règlement (CEE) n° 404/93, les autorités compétentes d'Autriche, de Finlande et de Suède autorisent les opérateurs établis sur leur territoire qui ont importé des bananes au cours de l'une ou/et l'autre des années 1991, 1992 et 1993 à importer des bananes originaires des pays tiers dans la limite respectivement de 32 206 tonnes en Autriche, de 20 346 tonnes en Finlande et de 42 616 tonnes en Suède.

...

Pour chaque opérateur, l'autorisation d'importer ne peut pas porter sur une quantité supérieure à 27 % de la moyenne des quantités annuelles importées par ce dernier pendant les années 1991, 1992 et 1993.

Cette autorisation ne préjuge pas la référence quantitative à attribuer à l'opérateur concerné au titre de l'année 1995 en application [du règlement d'application] .

... »

9. Le troisième considérant et l'article 1er du troisième règlement trimestriel sont libellés comme suit:

« Afin de faciliter le passage du régime existant dans les nouveaux États membres avant leur adhésion à celui résultant de l'application des règles de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, il y a lieu d'arrêter des mesures transitoires pour le troisième trimestre de 1995; ... en effet, dans l'attente de l'adaptation du volume du contingent tarifaire à la suite de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, il n'est pas possible de déterminer la référence quantitative au sens [du règlement d'application] des opérateurs des nouveaux États membres au titre de l'année 1995, sans dans le même temps diminuer provisoirement les références quantitatives arrêtées pour les opérateurs des autres États membres au titre

de la même année à la fin de 1994; ... il convient en conséquence d'autoriser les opérateurs établis dans les nouveaux États membres à importer pendant ce troisième trimestre une certaine quantité de bananes originaires des pays tiers; qu'il convient de déterminer cette quantité en fonction de la quantité moyenne que l'opérateur concerné a importée, pour l'approvisionnement de ces marchés, pendant la période de référence utilisée pour la détermination des droits des opérateurs dans le cadre du régime de contingent tarifaire; ... cette allocation ne doit toutefois pas préjuger l'attribution de la référence quantitative à opérer postérieurement au titre de l'année 1995 en application [du règlement d'application].

Pour chaque opérateur, l'autorisation d'importer ne peut pas porter sur une quantité supérieure à 25 % de la moyenne des quantités annuelles importées par ce dernier pendant les années 1991, 1992 et 1993.

Cette autorisation ne préjuge pas la référence quantitative à attribuer à l'opérateur concerné au titre de l'année 1995 en application [du règlement d'application].

... »

Article premier

1. Pour le troisième trimestre de l'année 1995, au titre du contingent tarifaire visé aux articles 18 et 19 du [règlement de base], les autorités compétentes d'Autriche, de Finlande et de Suède autorisent les opérateurs établis sur leur territoire qui y ont importé des bananes au cours de l'une ou/et l'autre des années 1991, 1992 et 1993 à importer des bananes originaires des pays tiers dans la limite respectivement de 29 821 tonnes en Autriche, de 18 839 tonnes en Finlande et de 39 460 tonnes en Suède.

10. On peut au reste signaler que, par règlement (CE) n° 1924/95 de la Commission, du 3 août 1995, portant mesures transitoires pour l'application du régime de contingent tarifaire à l'importation de bananes à la suite de l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède [8] (ci-après le « règlement relatif à la quantité additionnelle »), qui a été adopté au titre de l'article 149, une quantité additionnelle a été fixée pour les nouveaux États membres pour l'ensemble de l'année 1995. Les quantités dont l'importation avait été admise dans les nouveaux États membres au cours des trois premiers trimestres ont été imputées sur la quantité additionnelle, le solde étant réparti entre les opérateurs dans

...

8 — JO L 185, p. 24.

les nouveaux États membres pour le quatrième trimestre de 1995 [9].

Conclusions des parties

11. Dans le cadre des présentes instances, introduites respectivement les 14 mars 1995, 17 mai 1995 et 10 août 1995, le gouvernement belge a conclu à l'annulation des règlements trimestriels au motif

— *que* les règlements auraient dû être arrêtés au titre des articles 148 ou 150 au lieu de l'article 149,

— *que* les mesures transitoires impliquent une discrimination des opérateurs dans les anciens États membres par rapport aux opérateurs dans les nouveaux États membres,

— *que* les règlements ne sont pas suffisamment motivés.

12. La Commission a appelé l'attention de la Cour sur une question de recevabilité concernant le moyen tiré de la base juridique des deux premiers règlements trimestriels et a conclu au rejet du recours.

13. Le gouvernement français est intervenu dans les affaires concernant les règlements afférents aux premier et deuxième trimestres et elle a conclu au soutien des conclusions de la Commission.

La recevabilité

14. Dans les requêtes introductives d'instance concernant les règlements afférents aux premier et deuxième trimestres, le gouvernement belge a soutenu que ces règlements ont été arrêtés par la Commission sur la base de l'article 149, paragraphe 1, lequel renvoie au paragraphe 3 de ce même article pour la procédure d'adoption des mesures transitoires prévues; selon cette dernière disposition, les mesures transitoires sont arrêtées par le Conseil ou par la Commission, selon que c'est le Conseil ou la Commission qui a arrêté l'acte juridique concerné par la mesure transitoire. Le règlement de base a été adopté par le Conseil. Les deux premiers règlements trimestriels instituent des mesures provisoires dérogeant au règlement de base pour ce qui est des trois nouveaux États membres. La compétence à cet effet appartient au Conseil et non à la Commission.

9 — Pour 1996, la Commission a au reste relevé le contingent à 2 553 000 tonnes; voir règlement (CE) n° 1559/96 de la Commission, du 30 juillet 1996, portant augmentation du volume du contingent tarifaire à l'importation de bananes prévu à l'article 18 du règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil pour l'année 1996 (JO L 193, p. 12).

15. Dans ses mémoires en défense dans les affaires précitées, la Commission a, sous l'en-tête « La base juridique », soutenu que le gouvernement belge n'a visiblement pas utilisé le texte définitif de l'article 149, mais — vraisemblablement — une version antérieure de l'acte d'adhésion, en ce que les textes de l'article 149 reproduits par le gouvernement belge correspondent à l'article 150 dans la version définitive. La Commission en a déduit que le moyen du gouvernement belge concernant l'article 149 n'est manifestement pas fondé, puisque l'article 149 de l'acte d'adhésion autorise en réalité la Commission à mettre en œuvre des mesures transitoires selon la procédure du comité de gestion, laquelle a été respectée.

16. Dans ses répliques dans les affaires précitées, le gouvernement belge a, sous le même en-tête que celui par lequel la Commission avait introduit son mémoire en défense, reconnu qu'il s'était fondé sur des travaux préparatoires à l'acte d'adhésion. Il a en outre fait valoir que les premier et deuxième règlements trimestriels auraient dû être adoptés respectivement sur la base des articles 148 ou 150, mais non de l'article 149, et il a parcouru dans le détail ces dispositions et développé son raisonnement à cet égard.

17. La Commission a, dans les dupliques dans les présentes affaires, rencontré l'argumentation développée par le gouvernement belge dans ses répliques.

18. En outre, la Commission a, dans ses dupliques, appelé l'attention de la Cour sur une question de recevabilité qui découlerait, selon elle, des arguments soutenus par le gouvernement belge dans ses répliques, concernant les règlements sur les premier et deuxième trimestres et qui s'écarteraient complètement de la présentation sommaire contenue dans les requêtes, de sorte que l'on devrait les considérer comme des moyens nouveaux au sens des articles 38 et 42 du règlement de procédure.

19. En ce qui concerne cette question de recevabilité, le gouvernement belge a fait valoir que l'erreur ne concerne que le renvoi aux articles applicables, mais non l'argumentation de fond qui, à son avis, resterait parfaitement intacte.

20. Le gouvernement français s'est exprimé en faveur d'un rejet pour irrecevabilité et il a soutenu que le gouvernement belge avait, dans ses requêtes dans les affaires précitées, outre la discrimination et le défaut de motifs, uniquement fait valoir que la Commission n'était pas compétente pour adopter respectivement le premier règlement trimestriel et le deuxième règlement trimestriel, étant donné que la compétence au titre de l'article 149 appartient au Conseil. Les requêtes ne contiennent par contre aucune indication de ce que l'article 149 ne pourrait pas servir de base légale à ces règlements. Cet argument est exposé pour la première fois dans les répliques et doit dès lors être écarté en vertu de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure. Le gouvernement français renvoie

à cet égard à l'arrêt de la Cour du 30 septembre 1982, Amylum/Conseil [10].

21. Les dispositions pertinentes du règlement de procédure sont libellées comme suit:

« *Article 38*

1. La requête ... contient:

...

c) l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués.

...

Article 42

...

2. La production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite à moins que ces moyens ne se fondent sur des arguments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure.

... »

22. Il y a lieu de faire observer qu'un moyen est nouveau selon la jurisprudence de la Cour lorsqu'il n'est pas mentionné, directement ou indirectement, dans la requête [11]. C'est ce qui ressort également de l'affaire Amylum/Conseil, invoquée par le gouvernement français, dans laquelle la Cour a déclaré ce qui suit:

« En l'espèce, il y a lieu d'observer que le moyen nouveau soulevé par la requérante ne saurait être considéré ... comme une ampliation d'un moyen énoncé antérieurement puisque ce n'est que dans la réplique que la requérante invoque la règle de droit préten-

10 — 108/81, Rec. p. 3107.

11 — Arrêt du 15 décembre 1961, Fives Lille Cail e. a./Haute Autorité (19/60, 21/60, 2/61 et 3/61, Rec. p. 559).

dument violée et que la cause d'annulation ainsi énoncée n'avait été visée ni directement ni implicitement dans la requête introductive d'instance » (point 25).

23. Outre la discrimination et le défaut de motifs, la requête fait état, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, de ce que les règlements auraient dû être adoptés par le Conseil et non par la Commission. A strictement parler, on pourrait donc considérer que le fait de soutenir, dans la réplique, que les règlements auraient dû être adoptés sur la base des articles 148 ou 150 et non de l'article 149 constitue un moyen nouveau.

24. La teneur de l'« article 149 » telle que décrite dans le requête laisse cependant transparaître que le gouvernement belge examine en réalité la teneur de l'article 150; conclusion à laquelle la Commission, pour qui les dispositions étaient bien connues, était d'ailleurs également parvenue.

25. Le fait que le gouvernement belge examine dans la requête la teneur de l'« article 149 », c'est-à-dire de l'article 150, qu'il prend à tort pour l'article 149 auquel les règlements trimestriels font référence, et qu'il fasse valoir à cet égard que la décision aurait dû selon cette disposition être prise par le Conseil et non par la Commission, fait cependant en même temps apparaître, de manière indirecte, que le gouvernement est d'avis que le choix de l'« article 149 », c'est-à-dire de l'article 150, en tant que base d'habilitation, est correct. Dans de telles circonstances, la Commission devait pouvoir en conclure, avec un peu de bonne volonté, que l'article 149 n'était pas, de l'avis du gouvernement belge, la bonne base juridique. Le fait que la Commission a introduit son mémoire en défense au moyen de l'en-tête intitulé « La base juridique » confirme en outre, à notre sens, que la Commission a effectivement entendu ce moyen comme se rapportant à la base juridique des règlements trimestriels. En dépit de l'intitulé figurant dans son mémoire en défense, la Commission n'a cependant pas commenté en détail la question de la base juridique et elle s'est contentée de soutenir que le moyen concernant l'article 149 était manifestement non fondé parce que le gouvernement belge s'était basé sur une version antérieure de l'acte d'adhésion.

26. Il y a lieu, au reste, de souligner que tant les répliques que les dupliques, ainsi que les mémoires en intervention du gouvernement français, contiennent des observations approfondies sur la question de la base juridique des règlements trimestriels, laquelle a d'ailleurs également été traitée lors de la procédure orale. La Commission a ainsi eu la possibilité de préserver efficacement ses intérêts et la Cour a, de son côté, à notre sens, un base suffisante pour statuer en l'espèce, de sorte que les considérations de fond qui sous-tendent les règles précitées du règlement de procédure sont satisfaites.

27. En tout état de cause, la Cour est appelée à statuer sur le même moyen concernant la base juridique dans le cadre du troisième règlement trimestriel, ce qui aboutirait, le cas échéant, à des résultats choquants si l'on annulait le troisième règlement trimestriel pour cause d'illégalité tout en maintenant dans le même temps, pour des raisons de procédure, les règlements sur les premier et deuxième trimestres, qui ont été arrêtés strictement sur la même base juridique que le troisième règlement trimestriel, le cas échéant annulé, et qui seraient ainsi entachés des mêmes irrégularités que celui-ci.

28. A la lumière des considérations qui précèdent, nous sommes d'avis qu'il est plus approprié de considérer ce moyen concernant la base juridique comme un développement se situant dans le prolongement d'une approche déjà contenue dans la requête, plutôt que comme un moyen nouveau.

29. Nous proposerons dès lors à la Cour d'examiner le grief au fond par rapport à tous les règlements attaqués.

La base juridique

30. Le gouvernement belge a approfondi son moyen en ce qui concerne l'article 149 de l'acte d'adhésion en ce sens que cette disposition ne peut servir qu'à l'adoption de mesures transitoires facilitant le passage à une organisation commune des marchés « dans les conditions prévues au présent titre ». Les mesures prises en application de l'article 149 ne sauraient entamer l'effet de l'article 137, paragraphe 2, qui implique que l'organisation commune de marché dans le secteur de la banane s'applique de plein droit aux nouveaux États membres. Le choix de l'article 149 est erroné, car il n'a pas été pris en fonction de l'objectif et du contenu véritables des règlements. Les dispositions litigieuses auraient dû être au reste arrêtées au titre de l'article 148 de l'acte d'adhésion, qui concerne les mesures d'application, ou de l'article 150, qui concerne les mesures transitoires. Selon ces dispositions, une telle compétence ressortit au Conseil.

31. La Commission a soutenu que l'article 149 a pour but de faire face à des situations imprévues dans les nouveaux États membres, ce qui résulterait clairement des termes « pour faciliter le passage du régime existant dans les nouveaux États membres à celui... ». Contrairement à l'article 148, l'article 149 envisage des mesures transitoires d'une durée limitée, comme c'est le cas, par exemple, des règlements trimestriels (voir à cet égard la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 149). Les mesures susceptibles d'être prises sont des mesures destinées à faciliter le passage au régime résultant de « l'application de l'organisation commune des marchés dans les conditions prévues au présent titre ». L'expression « dans les conditions prévues au présent titre » se réfère donc à l'application de l'organisation de marché. Cette application est réglée à l'article 137, qui précise que l'organisation

commune de marché dans le secteur de la banane est applicable dès le 1er janvier 1995 dans les nouveaux États membres, sans qu'aucune adaptation aux mesures transitoires soit prévue. L'article 149 ne contient aucune restriction quant à la nature des mesures susceptibles d'être utilisées pour faciliter le passage. Même les mesures entraînant une suspension temporaire de la mise en œuvre de l'organisation de marché sont donc possibles. La seule condition pouvant être posée à cet égard est que les mesures doivent être « nécessaires pour faciliter le passage du régime... ».

L'article 148, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion traite des « dispositions nécessaires pour mettre en œuvre le présent titre », à savoir le titre VI de l'acte d'adhésion concernant l'agriculture (articles 137 à 150) et cette disposition ne saurait dès lors être invoquée pour déroger à l'article 137 de l'acte d'adhésion. D'après son libellé, l'article 150 ne peut en outre être utilisé que durant la période séparant la date de la signature de celle de la mise en vigueur de l'acte d'adhésion et il s'agit là uniquement d'adaptations d'actes communautaires qui, pour une raison ou pour une autre, n'avaient pas eu lieu dans le cadre de l'acte d'adhésion. Ainsi, les règlements trimestriels ne pouvaient pas non plus être fondés sur l'article 150, étant donné qu'il ne s'agissait pas d'adapter l'organisation commune de marché, mais d'en différer l'application.

32. Le gouvernement français soutient que l'article 149, paragraphe 1, de l'acte d'adhésion confère compétence à la Commission pour adopter des mesures transitoires ayant, par exemple, pour effet d'exempter temporairement les nouveaux États membres de l'application des dispositions d'une organisation commune des marchés. Le champ d'application de cette disposition n'est pas limité aux seules compétences que le Conseil a conférées à la Commission dans le cadre d'une organisation commune des marchés. Si tel avait été le cas, l'article 149 n'aurait plus eu d'effet utile, étant donné que la Commission est de toute façon compétente pour adopter ou modifier les mesures relevant de sa compétence.

33. Les opérateurs dans les nouveaux États membres qui, dans les années précédant l'adhésion, le 1er janvier 1995, avaient importé des bananes pouvaient, nous semble-t-il, légitimement s'attendre à ce que même après une adhésion à l'Union européenne, ils pourraient continuer d'importer des bananes et donc, comme par le passé, d'approvisionner en bananes le marché des nouveaux États membres.

34. Une répartition du contingent tarifaire de 2,2 millions de tonnes par an, calculé pour 12 États membres, entre les opérateurs au sein d'une Union élargie comprenant 15 États membres aurait impliqué — en l'absence d'une modification de ce contingent — une réduction des droits en matière d'importation pour les opérateurs des anciens États membres et l'attribution de droits d'importation insuffisants pour les opérateurs des nouveaux États membres. Une telle répartition d'un contingent tarifaire non modifié aurait engendré une pénurie de bananes et par là même des hausses de prix sur le marché communautaire. Les opéra-

teurs n'auraient en outre pas été en mesure de livrer les mêmes quantités que précédemment et ils se seraient retrouvés dans la situation de ne pouvoir faire face à des obligations déjà contractées, de sorte que les flux commerciaux traditionnels n'auraient pu être maintenus. Ce résultat aurait été totalement à l'encontre des objectifs attachés à l'organisation de marché. Il n'y a dès lors aucun élément accréditant l'idée que le législateur communautaire ait eu l'intention de faire en sorte que l'adhésion des nouveaux États membres entraîne une impossibilité, pour les opérateurs, de se procurer les quantités dont il avait besoin pour approvisionner leurs acheteurs. A notre sens, il était nécessaire de prévoir des mesures de nature à faciliter la transition pour les opérateurs opérant dans les nouveaux États membres sans que cela entraîne des problèmes pour les opérateurs des anciens États membres. L'article 149 de l'acte d'adhésion confère précisément compétence à la Commission pour l'adoption de telles mesures.

35. L'article 149 de l'acte d'adhésion ne dit pas que certains types de mesures soient a priori exclus dans l'hypothèse où les conditions prévues par cette disposition, notamment la condition de nécessité, sont remplies. Il n'y a dès lors pas lieu de supposer que l'article 149 exclut la possibilité de fixer des dispositions instituant un report du passage vers l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane.

36. Eu égard à ces considérations, nous proposerons à la Cour de rejeter le moyen tiré du défaut d'habilitation fondé sur l'article 149.

37. Il n'y a dès lors pas lieu de procéder à un examen détaillé des articles 148 et 150. En ce qui concerne l'article 148, nous observerons simplement, en partageant sur ce point l'avis de la Commission, que le titre VI de l'acte d'adhésion implique que l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane est applicable en totalité dans les nouveaux États membres et que les dispositions destinées à mettre en œuvre le titre VI ne sauraient dès lors impliquer la suspension de certains volets de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane dans les nouveaux États membres. En ce qui concerne l'article 150, nous observerons que cette disposition n'est pas non plus pertinente, étant donné qu'on doit la considérer comme une sorte de soupape de sécurité pouvant être utilisée jusqu'au moment de l'adhésion pour fixer des mesures transitoires qui, pour une raison ou une autre, n'auraient pas été intégrées dans l'acte d'adhésion, alors même qu'elles y auraient eu leur place.

La question de la violation du principe de l'égalité de traitement

38. Le gouvernement belge soutient que les règlements trimestriels impliquent une discrimination des opérateurs des anciens États membres par rapport aux opérateurs des nouveaux États membres. Les règlements trimestriels impliquent en effet que l'on s'écarte de l'article 19 du règlement de base, puisque tout nouvel État membre perçoit un contingent distinct, mais qui n'est pas réparti parmi

les opérateurs selon la règle visée à l'article 19 du règlement de base, comme c'est le cas dans les anciens États membres.

39. La Commission soutient que les règlements trimestriels étaient nécessaires parce que le Conseil n'avait pas adapté le contingent tarifaire au 1er janvier 1995, en dépit d'une proposition à cette fin présentée par la Commission. En outre, la répartition du contingent tarifaire entre les opérateurs des anciens États membres était largement entamée au début du mois de décembre 1994, de sorte qu'une interruption de ce processus aurait porté un préjudice sensible aux opérateurs des anciens États membres et aurait menacé l'approvisionnement sur le marché communautaire. Les autorisations d'importation ne préjugent pas la quantité devant être attribuée aux opérateurs au titre de l'ensemble de l'année 1995. Sur l'ensemble de cette année-là, les opérateurs des nouveaux États membres ne sont donc pas traités différemment des opérateurs des nouveaux États membres.

40. Il y a lieu d'observer que la qualification juridique du moyen soulevé par le gouvernement belge, tiré de ce que les règlements trimestriels impliqueraient une discrimination des opérateurs des anciens États membres par rapport aux opérateurs des nouveaux États membres, est quelque peu malaisée. Il semble toutefois que le gouvernement belge soit en réalité d'avis que, contrairement au principe de l'égalité de traitement, des situations identiques ont été traitées de manière différente.

41. Ainsi que nous l'avons fait observer ci-dessus, au point 34, une répartition du contingent tarifaire de 2,2 millions de tonnes par an, calculé pour 12 États membres, entre les opérateurs au sein d'une Union élargie comprenant 15 États membres aurait impliqué — en l'absence d'une modification de ce contingent — une réduction des droits en matière d'importation pour les opérateurs des anciens États membres et l'attribution de droits d'importation insuffisants pour les opérateurs des nouveaux États membres.

42. Avant l'adhésion des nouveaux États membres, le 1er janvier 1995, la Commission s'attendait à ce que, par suite de l'adhésion, le Conseil augmente le contingent tarifaire de manière à l'adapter à une Union de quinze États membres. Ne serait-ce que pour cette raison, la Commission n'a pas cherché à augmenter le contingent tarifaire — qui avait été, en son temps, fixé en prévision des douze anciens États membres — au moyen de la procédure du comité de gestion (voir article 27 du règlement de base). Le bilan prévisionnel qui, selon l'article 16 du règlement de base, sous-tend une adaptation du contingent tarifaire opérée suivant une procédure du comité de gestion est établi au reste ordinairement vers la fin de l'année lorsque le bilan prévisionnel peut s'appuyer sur les chiffres de la première partie de l'année; cette manière de faire était en 1995 d'autant plus

nécessaire que l'on ne disposait pas d'expériences propres à asseoir la prévision en ce qui concerne les nouveaux États membres. En outre, une augmentation du contingent tarifaire aurait dû être répartie entre les catégorie A, B et C, au sens de l'article 19, paragraphe 1, du règlement de base, alors que les opérateurs des nouveaux États membres avaient exclusivement importé des bananes relevant de la catégorie A.

43. La Commission a résolu le problème au moyen des règlements trimestriels, qui permettaient d'accorder aux opérateurs des nouveaux États membres une autorisation d'importer des bananes originaires de pays tiers dans la limite de certaines quantités déterminées pour chacun des trois premiers trimestres de 1995, sans répartition entre les trois catégories A, B et C visées à l'article 19, paragraphe 1, du règlement de base puisque les opérateurs dans les nouveaux États membres, d'après les informations disponibles, n'avaient importé que des bananes relevant de la catégorie A.

44. Il y a lieu d'être attentif au fait que les règlements trimestriels ne peuvent pas être considérés isolément, mais doivent être envisagés en liaison avec le règlement relatif à la quantité additionnelle. Les quantités qui étaient indiquées dans les règlements trimestriels devaient, dans un premier temps, être imputées sur le contingent tarifaire de 2,2 millions de tonnes, mais, lors de l'adoption du règlement relatif à la quantité additionnelle, une quantité additionnelle a été fixée pour les importations de bananes originaires de pays tiers et de bananes non traditionnelles ACP (catégorie A) dans les nouveaux États membres, pour l'ensemble de l'année 1995. Les quantités autorisées à l'importation dans les nouveaux États membres au cours des trois premiers trimestres ont été imputées sur la quantité additionnelle et le solde de la quantité additionnelle a été réparti entre les opérateurs des nouveaux États membres au cours du quatrième trimestre de 1995. Le contingent de 2,2 millions de tonnes a de la sorte pu être entièrement réparti entre les opérateurs des anciens États membres.

45. Les autorisations accordées aux nouveaux États membres d'importer des bananes originaires de pays tiers dans la limite de certaines quantités déterminées pour chacun des trois premiers trimestres de 1995 étaient ainsi fondées sur la prémisse que les données étaient différentes pour les opérateurs respectivement établis dans les nouveaux et les anciens États membres. Le fait que la Commission a traité différemment ce qui n'était pas semblable, en s'écartant de l'organisation commune des marchés sur ce point, n'est donc pas constitutif d'une violation du principe de l'égalité de traitement, mais revient en définitive à respecter ledit principe.

46. Il y a lieu en outre de souligner que la Commission a indiqué qu'elle ne disposait pas, au 1er janvier 1995, relativement aux opérateurs des nouveaux États membres, des informations alors nécessaires aux fins de l'application des règles relatives au contingent tarifaire. Il n'a pas été indiqué si, au

moment de l'adoption du deuxième règlement trimestriel, la Commission avait effectivement reçu, en ce qui concerne les opérateurs des nouveaux États membres, les informations nécessaires aux fins de la répartition. La Commission n'a pas contesté que tel devait être le cas. D'après le troisième considérant de son préambule, le troisième règlement trimestriel est cependant fondé sur le fait que la valeur du contingent tarifaire n'a pas encore été adaptée à la suite de l'adhésion des nouveaux États membres, comme cela était également le cas avec les premier et deuxième règlements trimestriels.

47. Ainsi que l'a indiqué la Commission, les trois règlements contiennent cependant tous une disposition suivant laquelle les autorisations d'importation ne préjugent pas l'attribution aux opérateurs de la quantité pour 1995, en application de l'article 6 du règlement d'application. Cela implique, dans le contexte du règlement relatif à la quantité additionnelle, qui fixe les règles prévues à l'article 19, paragraphe 2, du règlement de base, et des articles 3 à 6 du règlement d'application, en vigueur pour les nouveaux États membres, qu'il n'y a pas, sur l'ensemble de l'année 1995, de discrimination entre opérateurs des nouveaux et des anciens États membres par rapport à ces règles.

48. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous estimons que l'on ne peut pas faire droit aux conclusions de la requérante concernant la violation du principe de l'égalité de traitement.

Le moyen tiré d'une motivation insuffisante

49. Le gouvernement belge a soutenu que les considérants des règlements trimestriels ne contiennent pas de motivation susceptible de justifier les mesures transitoires.

50. La Commission a soutenu qu'il a été satisfait à l'exigence visée à l'article 190 du traité. Les règlements trimestriels contiennent une référence au règlement d'application et les préambules évoquent le cas des nouveaux États membres ainsi que les adaptations rendues nécessaires par l'adhésion de ces pays. L'objectif des règlements trimestriels visant à faciliter les adaptations est clairement indiqué. Enfin, le contenu des mesures transitoires est indiqué dans les préambules.

51. Nous ferons observer que la motivation exigée en vertu de l'article 190 du traité doit, selon la jurisprudence de la Cour, faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle [12]. Il n'est toutefois pas exigé que la motivation spécifie les différents éléments de fait et de droit pertinents, étant donné que l'apprécia-

12 — Voir, par exemple, les arrêts du 14 juillet 1994, Grèce/Conseil (C-353/92, Rec. p. I-3411, point 19), et du 14 février 1990, Delacre e. a./Commission (C-350/88, Rec. p. I-395, point 15).

tion doit être opérée dans le contexte dans lequel s'insère cet acte; de même, le degré de précision de la motivation doit être proportionné aux possibilités matérielles et aux conditions techniques ou de délai dans lesquelles elle doit intervenir [13].

52. L'objectif poursuivi par les deux premiers règlements trimestriels est indiqué respectivement dans les deuxième et troisième considérants des préambules, d'où il ressort que l'objectif est de faciliter le passage du régime existant dans les nouveaux États membres avant leur adhésion à celui résultant de l'application des règles de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane.

53. Le troisième règlement trimestriel contient, au troisième considérant de son préambule, une indication de l'objectif en termes analogues ainsi qu'une indication de ce que, dans l'attente de l'adaptation du volume du contingent tarifaire à la suite de l'adhésion des nouveaux États membres, il n'est pas possible de déterminer la référence quantitative pour les opérateurs des nouveaux États membres au titre de l'année 1995 sans, dans le même temps, diminuer provisoirement les références quantitatives arrêtées pour les opérateurs des autres États membres au titre de la même année à la fin de 1994.

13 — Voir, par exemple, les arrêts Delacre e. a./Commission (précité note 12, point 16); du 25 octobre 1978, Scholten-Honig et « De Bijenkorf » (125/77, Rec. p. 1991, points 18 à 22); du 23 février 1978, Am Bord Baine (92/77, Rec. p. 497, points 36 et 37), et du 1er décembre 1965, Schwarze (16/65, Rec. 1965, p. 1081).

54. Il ressort au reste du règlement relatif à la quantité additionnelle que les mesures prises pour les trois premiers trimestres étaient justifiées par des raisons tant administratives que pratiques. En premier lieu, il s'était avéré impossible d'appliquer en temps utile les règles de répartition du règlement d'application aux opérateurs des nouveaux États membres. En second lieu, dans l'attente de l'adaptation du volume du contingent tarifaire, il n'était pas possible de déterminer les droits d'importation des opérateurs des nouveaux États membres sans, dans le même temps, temporairement diminuer les droits d'importation déterminés pour les opérateurs des autres États membres au titre de la même année.

55. Les deux causes justifiant l'adoption des règlements trimestriels, indiquées dans le règlement relatif à la quantité additionnelle, se confondent avec l'argumentation soutenue en l'espèce par la Commission. Ainsi qu'il apparaît, les deux premiers règlements trimestriels ne contiennent aucune indication sur ces causes, alors que le troisième règlement trimestriel fait état de l'une d'entre elles. Selon nous, il aurait été approprié de faire figurer dans chacun des règlements trimestriels les deux causes ultérieurement indiquées dans le règlement relatif à la quantité additionnelle.

56. Ainsi qu'il a été soutenu, il n'est toutefois pas exigé, selon la jurisprudence de la Cour, que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, étant entendu qu'il y a lieu d'apprécier un acte juridique dans le contexte dans lequel celui-ci s'insère. Nous estimons donc qu'il

n'y a pas de base suffisante pour annuler les règlements trimestriels pour insuffisance de motivation.

Les dépens

57. Selon l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission a déposé des conclusions en ce sens. Partant, le royaume de Belgique doit être condamné aux dépens.

58. Selon l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Partant, la République française doit supporter ses propres dépens.

Conclusions

59. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de rendre l'arrêt suivant:

« 1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.

La République française supportera ses propres dépens. »