CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 1er MARS 1973 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Par son ordonnance de renvoi du 18 août 1972, le « Bundesverwaltungsgericht » a demandé à la Cour de rendre une décision préjudicielle sur les question suivantes :

1) La décision de la Commission du 8 mai 1969 autorisant la république fédérale d'Allemagne à limiter les achats à l'intervention pour certaines céréales (JO n° L 112, p. 1) était-elle valide ?
2) Cette décision conférait-elle directement le pouvoir d'arrêter des actes ?

Vous n'êtes pas sans savoir que la décision de la Commission mentionnée dans l'ordonnance de renvoi a déjà été examinée dans les affaires 49 et 50-71 (Recueil, 1972, p. 23 et 53). De longs développements ne sont donc pas nécessaires pour comprendre les problèmes soulevés par le litige principal.

Il suffit de rappeler en l'espèce que le règlement du Conseil n° 120/67 (JO n° 117, p. 2269) a instauré à titre définitif une organisation des marchés dans le secteur des céréales, comprenant un système de prix uniformes et qu'en vertu de l'article 7 du même règlement les organismes d'intervention publics ont l'obligation d'acheter tout au long de la campagne de commercialisation les quantités de céréales produites dans la Communauté, qui leur sont offertes (notamment le blé tendre).

Il faut rappeler d'autre part qu'au printemps 1969, la probabilité d'une dévaluation officielle du franc français a provoqué l'effondrement du taux de change de cette devise. Les importateurs des autres pays membres (et notamment certaines entreprises de la république fédérale d'Allemagne) ont donc pu acheter en France des céréales françaises au prix d'intervention et les rétrocéder à l'office d'intervention allemand (l'Office des céréales de Francfort-sur-le-Main), tout en réalisant manifestement un bénéfice malgré les frais liés à de telles opérations. C'est ainsi que l'Office se serait heurté à des difficultés de stockage tenant à ses disponibilités à cet égard. En conséquence, le gouvernement fédéral a demandé le 2 mai 1969 à la Commission des Communautés européennes d'arrêter des mesures de sauvegarde en application de l'article 226 du traité de la CEE, demande à laquelle la Commission a fait droit dans sa décision précitée du 8 mai 1969. Aux termes de celle-ci, la république fédérale a été autorisée — et c'est là le point qui nous intéresse — à limiter à sa propre production les achats à l'intervention de blé tendre et d'orge auxquels elle était tenue en vertu de l'article 7 du règlement n° 120/67. Là-dessus, l'office des céréales a adopté le 8 mai un avis en vertu duquel les opérations d'intervention devaient immédiatement se limiter au blé tendre et à l'orge produits en république fédérale d'Allemagne. Cet avis a été publié au « Bundesanzeiger » du 10 mai 1969. En outre, le ministre fédéral pour l'alimentation, l'agriculture et la sylviculture a pris le 17 juin 1969 un arrêté limitant lui aussi — mais cette fois à compter du 9 mai 1969 à 8.45 heures — les opérations d'intervention au blé tendre et à l'orge produits sur le territoire de la république fédérale d'Allemagne.

Les mesures précitées intéressent également la demanderesse au principal, une société d'importation et d'exportation établie en Allemagne. Elle a demandé le 22 mai 1969 à l'office des céréales de prendre en charge une certaine quantité de blé tendre français en vertu de l'obli-

1 — Traduit de l'allemand.

gation incombant à ce dernier d'admettre à l'intervention les céréales offertes. Cette demande a été écartée sur la base des dispositions précitées et ce rejet a été confirmé par le tribunal administratif qui avait été saisi par la société postulante. Toutefois, en deuxième instance, devant la cour administrative du Land de Hesse, la société importatrice a pu obtenir gain de cause. En effet, la Cour s'est attachée essentiellement au fait que si c'est par l'arrêté du 17 juin 1969 que la république fédérale d'Allemagne a fait usage d'une manière utile de l'autorisation de la Commission, cependant, on ne saurait reconnaître un effet rétroactif quelconque à l'arrêté en question. En outre, la Cour a estimé que la prise en charge des céréales offertes au cours de la période de rétroactivité pouvait être qualifiée d'insignifiante du point de vue des perturbations sur le marché.

L'Office des céréales s'est pourvu en « Révision » contre cet arrêt devant la Cour administrative fédérale. Au cours de la période en « Révision », la société importatrice a fait valoir que la décision de la Commission était illégale en ce qu'elle ne rentrait pas dans le cadre de l'article 226 et qu'en particulier la disposition dérogatoire de l'article 8 du règlement n° 120 excluait l'application de l'article 226. D'autre part, les conditions d'application de l'article 226 n'étaient pas réunies et les difficultés de stockage auraient pu être supprimées par d'autres moyens. La société importatrice a également prétendu que seules de faibles quantités de céréales avaient été offertes à l'Office d'intervention allemand au cours de la période comprise entre la publication de la décision d'autorisation et la publication de l'arrêté du ministre allemand.

Sur la base de ces moyens, la Cour administrative fédérale a décidé de surseoir à statuer et vous a demandé de vous prononcer sur les questions que nous avons reproduites au début de nos conclusions. Notre tâche est maintenant de voir comment il convient de répondre aux questions posées par le Juge national.

I — Examinons tout d'abord la première question, c'est-à-dire la validité de la décision adoptée par la Commission, le 8 mai 1969.

Comme nous l'avons déjà dit, cette décision se fondait sur l'article 226 du traité CEE, c'est-à-dire sur la disposition qui déclare :

« 1) Au cours de la période de transition, en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale, un État membre peut demander à être autorisé à adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun.

2) Sur demande de l'État intéressé, la Commission, par une procédure d'urgence, fixe sans délai les mesures de sauvegarde qu'elle estime nécessaires, en précisant les conditions et les modalités d'application.

3) Les mesures autorisées aux termes du paragraphe 2 peuvent comporter des dérogations aux règles du présent traité, dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires pour atteindre les buts visés au paragraphe 1. Par priorité, devront être choisies les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun.»

Lorsqu'il s'agit d'examiner la légalité d'une décision, fondée sur cette disposition, il est manifestement nécessaire, d'après le texte, d'analyser toute une série de problèmes.

1. Tout d'abord, bien entendu, il faut répondre à la question générale de savoir si l'article 226 pouvait être appliqué dans une affaire comme celle qui nous intéresse actuellement. Comme on le sait, la demanderesse au principal le conteste et, à cette fin, elle allègue deux arguments. D'une part, elle fait valoir que l'organi-

sation des marchés dans le secteur des céréales (règlement n° 120) prévoit elle-même des mesures d'intervention particulières excluant un recours à la clause générale de sauvegarde de l'article 226. D'autre part, elle estime que l'application de l'article 226 a été limitée à la période de transition et que, pour l'organisation des marchés dans le secteur des céréales, cette période a pris fin avec l'entrée en vigueur du règlement n° 120.
Examinons donc tout d'abord ce qu'il y a lieu de penser de ces arguments.

a) A notre avis, il y a peu à dire au sujet de la première objection. Elle concerne manifestement l'article 8, alinéa 1, selon lequel : « le Conseil, statuant sur proposition de la Commission ... arrête les conditions dans lesquelles les organismes d'intervention peuvent prendre des mesures particulières d'intervention destinées à éviter, dans certaines régions de la Communauté, des achats importants en application de l'article 7, paragraphe 1 ». A ceux qui en déduisent qu'en cas de difficultés survenant dans le système d'intervention, il ne serait pas possible d'invoquer l'article 226 du traité, précisément parce que le règlement n° 120 prévoit lui-même des mesures particulières d'intervention, nous pouvons opposer avant tout votre jurisprudence antérieure. En effet, dans l'arrêt que vous avez rendu dans l'affaire 37-70 (Recueil, 1971, p. 34) vous avez souligné que les clauses de sauvegarde des règlements agricoles n'affectaient pas la portée de l'article 226. La Commission, elle aussi, a fait remarquer avec raison que les compétences du Conseil prévues à l'article 8 du règlement n° 120 ne constituaient que du droit communautaire dérivé et ne pouvaient se substituer ainsi à ses propres compétences qu'elle détient du traité lui-même.
A notre avis, ces allégations suffisent à montrer que l'objection de la demanderesse concernant l'article 8 du règlement n° 120 n'est pas pertinente.

b) Au sujet de l'autre objection, selon laquelle l'article 226 ne pouvait être appliqué que pendant la période de transition, la demanderesse soutient qu'il ne faudrait pas s'attacher à la fin de cette période en général (31 décembre 1969). L'élément déterminant serait au contraire la possibilité d'abréger la période de transition, et cela, pour certains secteurs économiques. C'est ainsi que la période de transition aurait été abrégée du fait que l'organisation des marchés dans le secteur des céréales avait été définitivement réalisée par le règlement n° 120. Il faudrait donc admettre que la période de transition a pris fin le 1er juillet 1967 et qu'à partir de cette date, il n'était plus possible d'invoquer l'article 226, parce que, seules, des mesures arrêtées par le Conseil de ministres en vue de modifier le règlement n° 120 entraient en considération.
Au fond, cette argumentation, elle non plus, n'est pas nouvelle. Elle a déjà été soulevée dans l'affaire 37-70. Vous l'avez alors rejetée, en soulignant que le fait que le régime transitoire prévu pour certains secteurs agricoles a pris fin n'est pas de nature à limiter la période de validité de l'article 226 et que cette dernière, au contraire, est liée à la période de transition au sens de l'article 8 du traité. — A notre avis, il faudrait s'en tenir à cette thèse ; nous ne voyons pas en tout cas comment elle pourrait être infirmée par les arguments qu'invoque actuellement la demanderesse. L'élément déterminant, à cet égard, est, en effet, la conclusion qui découle du système de l'article 8, selon laquelle il n'existe pour le traité qu'*une seule* période de transition, et non pas des périodes de transition spécifiques pour des secteurs particuliers. C'est en ce sens que l'on doit comprendre l'article 8 lorsqu'il parle de l'établissement du marché commun au cours de la période de transition, d'un ensemble d'actions qui doivent être poursuivies à chaque étape et parle seulement de la possibilité d'abréger les étapes. Il est impossible notamment de déduire du paragraphe 7 de l'article 8 que l'entrée en vigueur anticipée d'une organisation définitive des marchés marque la fin de la période de transition ; en réalité, le paragraphe 7 dit seulement que

toutes les dispositions prévues doivent entrer en vigueur avec la fin de la période de transition.
Or, puisque l'article 226 ne vise que cette dernière, son applicabilité en l'espèce ne peut effectivement pas être exclue du fait qu'une organisation définitive des marchés a été établie pour les céréales avant l'expiration de la période de transition.

2. Lorsque nous nous demandons ensuite si c'est avec raison que les conditions d'application de l'article 226 ont été considérées comme remplies, au mois de mai 1969, il faut tout d'abord se rappeler les considérants de la décision contestée de la Commission. Il y est dit, en effet, qu'en raison de la chute du cours du franc, des céréales françaises ont été introduites sur le marché allemand à un prix inférieur au prix d'intervention. En dépit d'une récolte allemande abondante, cette situation a abouti à accroître considérablement les importations et à évincer les céréales allemandes qui ont dû être présentées à l'intervention et elle a abouti en outre à ce que des céréales françaises soient offertes directement à l'intervention en Allemagne, d'où, pour l'Office d'intervention allemand, des difficultés de stockage, qui ont fait craindre que le système d'intervention ne soit plus en mesure de fonctionner.
Comme vous le savez, la demanderesse a attaqué ces affirmations avec une particulière véhémence. Sur la base de chiffres recueillis par ses soins, elle a calculé qu'en mai, l'Office d'intervention allemand disposait d'une capacité de stockage pour 1,5 million de tonnes de céréales environ, à laquelle s'est ajoutée en août une capacité de stockage — déjà connue avec certitude auparavant — pour 480 000 autres tonnes. Elle a souligné qu'en raison de la hausse mensuelle insuffisante des prix d'intervention, donc, en vertu du système, les quantités de céréales présentées à l'intervention vers la fin d'une campagne étaient toujours restreintes. Ces majorations du prix d'intervention ayant été complètement supprimées à partir de juin, on ne pouvait plus espérer d'offres à l'intervention à compter de ce même mois, au cours duquel s'affirmaient déjà les nouveaux prix d'intervention plus bas. Toutefois, en ce qui concerne les offres auxquelles on pouvait, à la rigueur, s'attendre encore au mois de mai, la capacité de stockage existante suffisait amplement et il n'y avait pas lieu de craindre qu'elles aggravent considérablement la situation. Si, néanmoins, les offres à l'intervention provenant de la nouvelle récolte avaient suscité des inquiétudes, elles auraient tout au plus justifié des mesures de sauvegarde à compter du 1er août 1969. Il faut songer, en outre, que depuis le printemps 1969, il était pratiquement certain que la république fédérale d'Allemagne introduirait en été l'intervention B, c'est-à-dire un système d'aides au stockage privé, qui devait avoir pour effet d'éviter que de grandes quantités de céréales ne soient immédiatement offertes à l'intervention ordinaire. Dans ces conditions, il n'existait aucune crainte au sujet du stockage de la nouvelle récolte.
Après la lecture du mémoire de la demanderesse, ces arguments — nous l'avouerons franchement — nous ont fortement ébranlé. En réalité, il ne pouvait en être autrement, étant donné les chiffres, plutôt insuffisants, fournis jusqu'alors par la Communauté et étant donné, également, l'idée de principe selon laquelle toute application des clauses de sauvegarde du traité doit être soumise à un examen sévère.
Toutefois, maintenant que nous sommes au terme de la procédure, après avoir pesé scrupuleusement touts les éléments et approfondi certains points de vue, nous éprouvons des doutes sérieux quant à savoir si nous pouvons suivre la demanderesse dans les déductions et admettre avec elle qu'il n'est pas prouvé que les conditions d'application de l'article 226 étaient remplies.
Laissez-nous nous expliquer en détail.
Nous devons fonder notre examen sur les conditions de stockage à l'intervention telles qu'elles existaient en républi-

que fédérale d'Allemagne au début de mai 1969. A cet égard, la Commission a démontré au moyen d'explications probantes (la nécessité d'entreposer des céréales de nature et de qualités diverses, appartenant à différents propriétaires ainsi que des céréales devant être soumises au séchage) qu'il ne faut pas se baser sur le volume de stockage maximum garanti par contrats (7 à 7,5 millions de t) mais qu'il faut retenir au contraire une capacité de stockage *effective* sensiblement inférieure (située entre 5,5 et 6 millions de t). Si l'on en déduit les emplacements de stockage déjà occupés à cette époque (soit un volume de stockage global de 4,7 millions de t), les disponibilités de stockage représentaient alors seulement 1,3 million de tonnes environ.

Or, à l'époque, on pouvait effectivement considérer — en présence de la nouvelle récolte — que cet état de choses constituait déjà une très grave menace. Il fallait tenir compte de ce qu'au cours de la campagne 1968-1969 de très grandes quantités de céréales avaient fait l'objet d'opérations d'intervention (selon les chiffres fournis par la Commission, la république fédérale d'Allemagne avait dû admettre à l'intervention quelque 2,7 millions de tonnes au titre de la récolte de l'année 1968). D'autre part, la nouvelle récolte, qui s'annonçait d'ores et déjà très prometteuse, excluait l'éventualité d'une régression sensible du volume d'intervention (même abstraction faite de l'argument avancé par le gouvernement fédéral — d'ailleurs contesté par la demanderesse — selon lequel des entreprises allemandes se seraient trouvées dès le mois de mai liées par des contrats de livraison de céréales françaises, provenant de la nouvelle récolte et représentant un volume total de 1,8 million de tonnes). Même l'intervention B que la république fédérale d'Allemagne devait incessamment mettre en œuvre dans le cadre de la nouvelle récolte (et qui consistait en un système de primes au stockage privé en vue du délestage des opérations d'intervention normales) ne pouvait pas affecter la situation d'une manière décisive. Si elle permettait d'espérer que certaines quantités ne seraient pas immédiatement admises à l'intervention normale, elle constituait toutefois — à y regarder de plus près — une simple solution provisoire qui n'excluait pas la possibilité de voir des offres supplémentaires présentées en grandes quantités aux organismes d'intervention au cours de la campagne considérée. (Ce qui s'est du reste effectivement produit pendant toute la campagne, pour 1,6 million de tonnes de céréales.) — En conséquence, il est certes impossible de nier qu'au mois de mai 1969, de sérieuses difficultés menaçaient le fonctionnement ultérieur du système d'intervention.

Il est d'autre part incontestable que les livraisons de céréales en provenance de la France ont très largement contribué à provoquer les difficultés en question. D'après ce que nous avons entendu au cours de la procédure, les importations de froment et d'orge d'origine française, effectuées pendant la campagne 1968-1969 jusqu'au mois d'avril inclusivement, ont plus que doublé par rapport à la période correspondante de l'année précédente et les chiffres enregistrés pour le seul mois d'avril ont presque triplé par rapport au même mois de l'année précédente. Comme d'autre part, les importations n'ont plus jamais atteint un niveau aussi élevé au cours des années suivantes, il faut nécessairement supposer que les céréales importées se sont largement substituées aux céréales allemandes, c'est-à-dire que les offres à l'intervention ont augmenté de façon corrélative.

Compte tenu de cette situation dont la tension était d'ores et déjà certaine, la question décisive qui se posait aux instances compétentes pouvait uniquement consister à établir s'il fallait encore escompter pour les mois de mai et juin une aggravation sensible des circonstances et si, en conséquence, des mesures de sauvegarde se justifiaient avant même le début de la nouvelle récolte. Cette question a reçu — comme on le sait — une réponse affirmative et nous inclinons à

penser que des arguments solides peuvent être avancés en ce sens.

Nous ne pouvons pas, bien entendu, faire valoir en l'occurrence, comme l'a fait la demanderesse, qu'après le 8 mai 1969, 12 000 tonnes de céréales françaises seulement — selon les chiffres de la demanderesse — ont été offertes à l'intervention de l'organisme allemand, car ce phénomène apparaît déjà précisément comme un effet de la mesure de sauvegarde adoptée. Ce qui est déterminant au contraire, c'est l'évolution qu'on aurait pu craindre, en se fondant sur des prévisions raisonnables et les expériences déjà faites, si les mesures de sauvegarde n'avaient pas été arrêtées. Il fallait prendre en considération le fait que jusqu'au 30 avril 1969, 385 000 tonnes de céréales françaises avaient déjà été prises en charge par l'organisme d'intervention allemand et que le volume admis au même titre à l'intervention au cours de la première semaine du mois de mai représentait à lui seul 93 000 tonnes. Il fallait également tenir compte de ce que pendant le mois de mai des majorations du prix d'intervention étaient encore en vigueur et qu'on pouvait donc à coup sûr escompter des offres à l'intervention au cours de ce même mois. Ainsi que la Commission l'a montré en relevant les effets avantageux que la dépréciation de la monnaie française a eus sur les prix des céréales de ce pays (qui sont descendus — comme on le sait— jusqu'à 40 DM au-dessous du prix d'intervention allemand), on pouvait même s'attendre que malgré les prix d'intervention plus bas alors en vigueur, des offres à l'intervention soient encore présentées au cours du mois de *juin*. Dans ces conditions, il n'était certes pas irréaliste de penser qu'une quantité considérable de céréales françaises allait encore faire l'objet d'opérations d'intervention en république fédérale d'Allemagne pendant les mois de mai et juin 1969. En effet, les statistiques d'importations établies ultérieurement montrent que pendant le reste de la campagne 1968-1969 — ce qui justifiait la mesure de sauvegarde — 600 000 tonnes de céréales françaises ont encore été importées en république fédérale d'Allemagne. Ce chiffre fait clairement ressortir les quantités de céréales françaises qui étaient encore disponibles à l'époque litigieuse et qui auraient donc également pu être présentées à l'intervention.

Mais si nous rapprochons ces chiffres des réserves de stockage inoccupées dont disposait alors la république fédérale d'Allemagne (soit une capacité de 1,3 million de t), nous ne pouvons pas, compte tenu de l'ordre de grandeur précité, écarter l'idée que les difficultés de stockage, qui s'étaient déjà manifestées de façon sensible, risquaient de s'aggraver considérablement.

Du reste, ce danger — nous pouvons l'affirmer — n'était nullement limité à une courte période ; en outre, comme l'a confirmé l'évolution ultérieure, il n'était pas possible d'escompter une régularisation rapide de la situation monétaire. Compte tenu des particularités de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales, nous pouvons donc supposer également qu'il s'agissait — pour conserver la terminologie de l'article 226 — de difficultés *persistantes*..

Pour toutes ces raisons, nous pouvons conclure en fait que ce n'est pas sans raison que la Commission, qui dispose de toute façon dans le domaine considéré d'un très large pouvoir d'appréciation, a estimé qu'au mois de mai 1969 les conditions d'application de l'article 226 du traité de la CEE étaient réunies.

3. Toutefois, cette constatation ne suffit certes pas à épuiser l'examen de la validité de la décision de la Commission Il s'agit en outre de savoir si la mesure qu'elle a choisie — le blocage des achats à l'intervention pour les céréales françaises — constituait le moyen approprié pour éliminer les difficultés survenues.

Cela aussi est contesté par la demanderesse qui fait valoir à cet égard diverses considérations.

a) Il s'agit en premier lieu de considérations tendant à démontrer que la mesure en question n'était pas de nature à conduire au résultat souhaité. — La

demanderesse rappelle que c'est uniquement en cas de difficultés dans le domaine monétaire qu'il convient de prendre le mal à la racine. En l'espèce, il était possible de recourir aux articles 104 et 105 du traité CEE ou au paragraphe 6 de la loi allemande sur le commerce extérieur — (« Außenwirtschaftsgesetz »).
— En outre la demanderesse fait valoir qu'un arrêt des opérations d'intervention pour les céréales françaises, alors qu'il était toujours possible de procéder à des importations, ne pouvait nullement faciliter le mécanisme de l'intervention en Allemagne, car il fallait s'attendre dans ces conditions que des quantités toujours plus importantes de céréales allemandes soient éliminées du marché et offertes à l'intervention. Seule l'introduction de taxes compensatoires qui auraient frappé purement et simplement les importations aurait pu être efficace.
Cette argumentation appelle de notre part les remarques suivantes.

— Il est, bien sûr, naturel qu'en cas de difficultés découlant de la politique monétaire, on songe avant tout à un remède qui résout directement les problèmes posés, qui selon les termes de la défenderesse, saisit le mal à la racine. Or, dans le traité CEE, seuls les articles 104 et 105 entreraient en ligne de compte à cet effet. Comme vous le savez, l'article 105 prévoit une coordination des politiques en matière monétaire. A cette mission doit contribuer un comité monétaire chargé de suivre la situation monétaire et financière des États membres et de la Communauté ainsi que le régime général des paiements des États membres, de faire rapport et d'adresser des avis au Conseil et à la Commission à ce sujet. Il s'agit donc ici de tâches très vastes pour lesquelles il convient de prendre en considération nombre de points de vue et dont l'exécution est nécessairement longue et difficile. Or, s'il apparaît qu'à l'occasion d'une crise, il n'est pas possible de parvenir rapidement à un résultat par cette voie (ce qui peut facilement être le cas, étant donné le caractère vague des obligations des États membres), la seule solution raisonnable en fait est de recourir aux clauses générales de sauvegarde prévues par le traité afin de résoudre sans retard des difficultés aigües et trouver ainsi, comme vous l'avez affirmé dans l'arrêt 37-70, un premier remède.

— En ce qui concerne ensuite la référence aux possibilités d'action contenues dans le paragraphe 6 de la loi allemande sur le commerce extérieur (entre autres l'imposition de conditions de livraison et de paiement plus sévères, la restriction des opérations avec des francs français, l'interdiction d'opérations à terme), nous devons nous demander si elles auraient entraîné des résultats suffisamment rapides et efficaces (ce qui semble tout à fait douteux en raison des opérations à terme déjà conclues et de leurs répercussions sur les cours du change). D'autre part, il convient d'attribuer dans ce domaine un certain rôle également à la politique économique qui peut faire hésiter le gouvernement allemand, lorsqu'il s'agit d'adopter des mesures d'une large portée, compte tenu notamment du fait que leur efficacité, comme l'a montré l'expérience, est limitée. — Compte tenu des possibilités d'action prévues par la loi allemande sur le commerce extérieur, il n'est donc pas possible de qualifier sérieusement l'action entreprise à l'échelon communautaire de superflue et, partant, d'inappropriée.

— Enfin, au sujet de la considération selon laquelle un arrêt des opérations d'intervention à l'égard des céréales françaises est nécessairement resté inefficace, parce que les importations n'ont pas été interdites et qu'en conséquence rien n'empêchait que les céréales allemandes soient refoulées vers le mécanisme d'intervention, il convient de faire encore la remarque suivante : à notre avis, la Commission n'avait pas tort lorsqu'elle estimait qu'à lui seul, l'arrêt des opérations d'intervention, c'est-à-dire la disparition d'une certaine garantie en faveur des exportations, devait nécessairement conduire à une régression sensible des échanges extérieurs concernant les céréa-

les françaises et, partant, à une normalisation de la situation en république fédérale d'Allemagne. On peut également supposer qu'il n'y avait guère lieu de craindre un développement des échanges du type décrit par la demanderesse (importation de céréales françaises par des entreprises de transformation allemandes, qui, en échange, auraient offert aux organismes d'intervention des céréales allemandes en leur possession) en raison des frais afférents à ces opérations. Comme au demeurant, et compte tenu de toutes sortes de résistances, il n'était pas possible d'introduire immédiatement des mesures plus efficaces (telles des taxes compensatoires), il devait nécessairement sembler indiqué à l'époque de rechercher un premier remède quoique modeste, à l'aide, du moins, de mesures immédiatement applicables.
Il n'est donc pas possible non plus de mettre en doute la validité de la mesure en question, en invoquant les arguments qui viennent d'être développés au sujet de son caractère approprié ou inapproprié.

b) Ainsi, il ne nous reste plus qu'à examiner encore la pertinence de l'objection de la demanderesse selon laquelle la Commission a violé l'article 226 du traité CEE, parce qu'il n'était pas nécessaire d'arrêter les importations, plus exactement parce que des mesures moins radicales, adaptées aux conditions du marché libre, auraient suffi à triompher des difficultés.

— A ce propos, il est manifeste — et quelques mots suffiront à le démontrer — qu'il n'était pas question de prévenir le danger apparu en 1969 en créant de nouvelles réserves de stockage ou en transférant les stocks existants. En effet, on peut se demander si, techniquement, cette opération aurait été réalisable au-delà de ce qui a été tenté du côté allemand, avec l'appui de la Commission, pour la création de réserves de stockage (également dans d'autres États membres et dans des pays tiers). Il fallait en outre tenir compte de l'aspect financier de l'opération. On ne pouvait pas envisager sérieusement de recourir dans une large mesure aux fonds publics pour réaliser des opérations absolument dépourvues de sens sur le plan économique. Or, il eût été absurde de créer, en dépit des réserves de stockage suffisantes dans l'ensemble de la Communauté, des réserves supplémentaires dans un pays membre se trouvant dans une situation difficile uniquement du fait de transferts inhabituels de céréales à l'intérieur de la Communauté ou de faire en sorte que les céréales soient de nouveau transportées dans leur pays d'origine pour y être stockées.

— Pour autant que la demanderesse observe qu'il aurait été également possible d'assainir le marché à l'aide de primes de dénaturation et de restitutions à l'exportation et, partant, d'assainir la situation des réserves de stockage, nous devons faire la remarque suivante. Il faut tenir compte de ce que, dans ce domaine, il n'existe, certes pas d'automatisme tel que l'existence de stocks importants dans un État membre implique nécessairement que les fonds nécessaires pour une dénaturation ou un encouragement aux exportations soient prévus. Bien plus, nous nous trouvons ici dans un domaine où le pouvoir d'appréciation des autorités intéressées joue un rôle important. Il y a lieu d'examiner en l'occurrence la situation d'ensemble à l'intérieur de la Communauté et — c'est ici qu'apparaît de nouveau l'aspect financier — il y a lieu d'examiner s'il est plus défendable de dépenser de l'argent pour des réserves de stockage que pour réduire les stocks existants ; ce qui est en outre en jeu, ce sont des considérations économiques et commerciales qui tiennent compte de la situation du marché mondial ainsi que des intérêts commerciaux des autres États. Ce sont là des raisons qui recommandent a priori de faire preuve de la plus grande réserve lors du contrôle juridictionnel et de n'exercer de censure qu'en cas de détournement manifeste de pouvoir. Il faut ajouter encore que la Commission a, nous semble-t-il, fait remarquer de façon convaincante que,

étant donné la situation telle qu'elle était au début de mai 1969, les mesures envisagées par la demanderesse n'auraient pu en aucune façon assainir la situation en Allemagne. En effet, on ne peut pas nier que l'orientation du taux des restitutions, nécessairement uniforme pour l'ensemble de la Communauté, en fonction du niveau des prix en Allemagne aurait notamment abouti, en raison de l'écart de prix existant entre la république fédérale d'Allemagne et la France, à ce que des céréales françaises et non des céréales allemandes soient exportées. Dans ces conditions, c'est donc avec raison que les autorités compétentes ont remis à plus tard le recours à de telles mesures.

Compte tenu des déclarations faites par la Commission et du pouvoir d'appréciation qui est le sien, il n'est donc pas possible non plus de contester la validité de la décision de la Commission, motif pris de ce qu'il était possible de recourir à des mesures moins radicales, conformes aux conditions du marché libre.

4. Après tout ce qui précède, il y a lieu de retenir ce qui suit au sujet de la première question : même si nous devons admettre que les arguments développés par la demanderesse ne sont pas dépourvus d'un certain poids et que les faits qu'il s'agit d'examiner constituent peut-être un cas limite d'application de l'article 226, il n'existe, toutefois, en fin de compte, aucun motif décisif de mettre en cause la validité de la décision de la Commission du 8 mai 1969.

II — Au sujet de la deuxième question

Les remarques qu'il y a encore lieu de faire au sujet de la deuxième question par laquelle la juridiction nationale voudrait savoir si la décision de la Commission conférait directement le pouvoir d'adopter certaines mesures, peuvent être brèves pour l'essentiel.

Pour y répondre, nous devons partir de l'idée que pour les organismes d'intervention compétents sur le plan national, l'obligation d'admettre à l'intervention les céréales offertes découle directement de l'article 7 du règlement nº 120, c'est-à-dire de dispositions de droit communautaire directement applicables. Or, cette obligation n'a pas été directement abrogée par la décision de la Commission ; il ne s'agit pas d'un ordre donné aux organismes d'intervention allemands en vue de mettre fin au régime d'intervention. Ainsi qu'il ressort clairement du texte de la décision, la Commission s'est au contraire limitée à accorder une autorisation et cette autorisation concernait directement la seule République fédérale qui était la destinataire de la décision. C'est, par conséquent, en fonction du droit national que doit être tranchée la question de savoir si et quand il devait être fait usage de cette autorisation et en particulier si des mesures spécifiques internes devaient encore être adoptées à l'égard des organismes nationaux d'intervention. Sur ce point, l'appréciation du présent cas d'espèce coïncide en fait avec celui qu'il s'agissait d'examiner dans les affaires 51 à 54-71 (Recueil, 1971, p. 1107) sur lequel la Commission a à juste titre attiré l'attention.

Il semble que nous ayons par là dit l'essentiel, du point de vue du droit communautaire, au sujet également de la deuxième question.

III — En conclusion, nous proposons donc de répondre comme suit aux questions posées par le « Bundesverwaltungsgericht » ;

1) La procédure n'a fait apparaître aucun indice permettant de mettre en cause la validité de la décision de la Commission du 8 mai 1969 accordant une autorisation à la république fédérale d'Allemagne.

2) Étant donné que la décision était adressée à un État membre, c'est en fonction du droit national que doit être appréciée la question de savoir s'il était nécessaire de recourir à des mesures internes pour suspendre l'obligation d'accepter les céréales offertes à l'intervention, contenue à l'article 7 du règlement n° 120.