ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DE LA COUR
DU 22 MAI 1978 [1]

Simmenthal SpA
contre Commission des Communautés européennes

Affaire 92/78 R

Dans l'affaire 92/78 R

SIMMENTHAL SpA, ayant son siège à Aprilia (Italie), représentée et assistée par M[es] Emilio Cappeli et Paolo de Caterini, avocats du barreau de Rome, et ayant élu domicile à Luxembourg, chez M[e] Charles Turk, 4, rue Nicolas Welter,

partie demanderesse,

contre

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

partie défenderesse,

LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES a rendu la suivante

ORDONNANCE

En fait

Attendu que les faits se trouvant à l'origine du litige peuvent se résumer comme suit:

1. a) Aux termes de l'article 13, paragraphe 1, du règlement du Conseil du 27 juin 1968, n° 805, portant organisa-

1 — Langue de procédure: l'italien.

tion commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, (JO n° L 148, p. 24), «lors de l'importation dans la Communauté de viande congelée . . ., il est perçu un prélèvement».

Toutefois, selon l'article 14 de ce règlement, dans la version originaire, les viandes destinées à la fabrication de conserves et ne contenant pas d'autres composants caractéristiques que de la viande de l'espèce bovine et de la gelée — ci-après «les conserves de viande bovine/gelée» — pouvaient être importées, sous certaines conditions, en suspension totale du prélèvement.

Le 14 février 1977, le Conseil a adopté le règlement n° 425/77 (JO n° L 61, p. 1), modifiant entre autres l'article 14 du règlement n° 805/68. Les modifications, en tant qu'elles intéressent la présente espèce, étaient motivées en substance en ce sens qu'eu égard à l'effondrement des prix qui s'était produit à l'intérieur de la Communauté à la suite des importations massives en provenance de pays tiers, il était nécessaire d'adapter le régime des importations et, en particulier, «certains régimes spéciaux», en vue d'éviter que ne se reproduisent des situations analogues (voir les considérants 2 à 5 du préambule du règlement n° 425/77). Aussi, ce règlement établit-il en particulier:

— que les viandes destinées à la fabrication de conserves viande bovine/gelée ne bénéficient désormais, elles aussi, de la suspension totale du prélèvement que «dans les conditions prévues au présent article» (article 14, paragraphe 1, lettre a) de la nouvelle version du règlement);

— que l'importation en suspension totale du prélèvement «est subordonnée à la présentation d'un certificat d'importation délivré dans les limites des quantités prévues par trimestre» et peut être subordonnée «à la présentation d'un contrat d'achat de viande congelée détenue par un organisme d'intervention» (article 14, paragraphe 3, de la nouvelle version du règlement);

— que la Commission fixe, chaque trimestre, les quantités pouvant être importées en suspension totale du prélèvement et détermine «les modalités d'application du présent article» (article 14, paragraphe 4, lettres a) et c), de la nouvelle version du règlement).

b) La Commission a établi les modalités d'application précitées par le règlement n° 585/77, du 18 mars 1977 (JO n° L 75, p. 5). Ce texte, modifié et complété ultérieurement par les règlements de la Commission n° 1384/77 du 27 juin 1977 (JO n° L 157, p. 16) et n° 2901/77 du 22 décembre 1977 (JO n° L 338, p. 9), prévoit, dans sa version actuelle, entre autres ce qui suit:

— en vue de bénéficier de la suspension totale du prélèvement dont il est question ci-dessus, «la demande de certificat ou les demandes de certificats déposées par un même intéressé portent sur une quantité globale correspondant au minimum à 5 tonnes de viandes avec os et au maximum à 10 % de la quantité fixée» par la Commission en vertu du nouvel article 14 du règlement n° 805/68, «pour le trimestre au cours duquel la demande de certificat ou les demandes de certificats sont déposées» (article 9, paragraphe 1, lettre a) n° 585/77).

— Pour pouvoir être recevables, les demandes doivent, entre autres, provenir «d'une personne physique ou morale qui, depuis 12 mois au moins, exerce une activité dans le secteur du bétail et des viandes et est inscrite dans un registre public d'un État membre» (article 11 bis, paragraphe 2, lettre a).

c) Le 22 décembre 1977, la Commission a adopté le règlement n° 2900/77, «portant modalités de la vente de viandes bovines détenues par les orga-

nismes d'intervention, afin de permettre l'importation en suspension totale du prélèvement de viandes bovines congelées destinées à la transformation» et entré en vigueur le 1er janvier 1978. Ce règlement contient, entre autres, les dispositions suivantes:

— Aux termes de l'article 1, paragraphe 1, l'importation en suspension totale du prélèvement «est subordonnée à la présentation d'un contrat d'achat de viandes congelées détenues par un organisme d'intervention, conclu conformément au présent règlement».

— Aux termes de l'article 1, paragraphe 2, la vente a lieu selon une procédure d'adjudications, conformément au règlement n° 216/69 de la Commission du 4 février 1969 (JO n° L 28, p. 10), sous réserve des dispositions particulières prévues par le règlement n° 2900/77.

  Le règlement n° 216/69 a trait «aux modalités d'application concernant l'écoulement de la viande bovine congelée achetée par les organismes d'intervention»; il prévoit la procédure d'adjudications comme une des méthodes en vue de la détermination du prix de vente et en règle les modalités; les prix minima de vente sont fixés par la Commission; si le prix proposé est inférieur au prix minimum, l'offre est rejetée; sont adjudicataires ceux qui font une offre au prix le plus élevé, étant entendu que, lorsqu'il y a plusieurs offres au même prix pour une même quantité, l'organisme d'intervention subdivise la quantité disponible ou procède à son adjudication par tirage au sort.

— Les organismes d'intervention procèdent à des adjudications particulières trimestrielles «dans le cadre du régime des adjudications»; un avis général d'adjudications est publié au plus tard à la date de la publication de la première des adjudications particulières (article 2, paragraphes 1 et 2, premier alinéa).

— «Les offres ne peuvent être déposées qu'au cours des dix premiers jours de chaque trimestre. Toutefois, pour la première fois, elles ne peuvent être déposées que du 20 au 30 janvier 1978» (article 3, paragraphe 1).

— «Pour être recevable, l'offre porte sur une quantité globale de 5 tonnes au minimum et 100 tonnes au maximum . . .» (article 3, paragraphe 4).

d) Se fondant en particulier sur ses propres règlements nos 216/69, 2900/77 et 2901/77, la Commission a publié au Journal officiel n° C 11 du 13 janvier 1978, à la page 16, un «avis général d'adjudications périodiques concernant la vente de viandes bovines congelées, détenues par les organismes d'intervention, afin de permettre l'importation en suspension totale du prélèvement de viandes bovines congelées destinées à la transformation».

Dans le même numéro du Journal officiel, à la page 34, était publié «l'avis d'adjudication n° It P 1 — règlement (CCE) n° 2900/77 — concernant la vente de certaines viandes bovines avec os, congelées et stockées par l'organisme d'intervention italien». Selon le libellé de cet avis d'adjudication, ledit organisme d'intervention «vend environ 4 000 tonnes de viandes bovines avec os, congelées», et cela plus précisément «selon les règles figurant [à l'avis général d'adjudication» mentionné ci-dessus]; «seules peuvent être prises en considération les offres parvenues [à l'organisme d'intervention italien] au plus tard le 30 janvier 1978».

e) Le 15 février 1978, la Commission a adopté la décision 78/258/CEE (JO n° L 69, p. 36), destinée à tous les États membres et fondée, en particulier, sur le nouvel article 14 du règlement n° 805/68 ainsi que sur les règlements nos 216/69, 585/77, 2900/77 et 2901/77:

— aux termes de son article 1, paragraphe 1, et de son annexe, cette décision fixe «les prix de vente minimaux de la viande bovine congelée stockée par les organismes d'intervention, à retenir pour l'attribution de l'adjudication prévue par le règlement (CEE) n° 2900/77, dont le délai de présentation des offres a expiré le 30 janvier 1978», c'est-à-dire pour la première adjudication trimestrielle de l'année 1978 (voir articles 2 et 3, paragraphe 1, du règlement n° 2900/77).

— L'article 2 de la décision fixe à 5 027 tonnes, «pour la période du 1er janvier au 31 mars 1978», les quantités maxima des viandes destinées à la fabrication de conserves de viande bœuf/gelatine et admises à l'importation en suspension totale du prélèvement.

2. Par recours formé contre la Commission, parvenu au greffe le 13 avril 1978 et auquel ont été apportées ultérieurement des rectifications par le moyen d'un «corrigendum», la requérante a demandé, en substance, que la Cour veuille «déclarer respectivement nuls, non avenus ou inapplicables au sens des articles 173 et 184 du traité CEE» les actes suivants:

— la décision 78/258;

— l'avis général d'adjudication dont il est question au point 1 d) ci-dessus;

— l'avis d'adjudication n° It P 1;

— le règlement n° 585/77, et spécialement les articles 11 et 11 bis de celui-ci;

— le règlement n° 2900/77;

— le règlement n° 2901/77, «en particulier en tant qu'il concerne la suspension totale du prélèvement dans le cadre du régime spécial d'importations de viande bovine congelée».

A l'appui de sa requête, la requérante expose entre autres ce qui suit:

1) Le régime instauré par le Conseil s'inspire du souci d'assurer un approvisionnement satisfaisant de l'industrie communautaire des conserves. Cette industrie, précisément par l'effet de l'instauration de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, est venue en effet à se trouver dans une situation d'infériorité objective par rapport à ses concurrents extracommunautaires auxquels le marché mondial offre de très vastes possibilités d'approvisionnement.

La révision du régime précité, telle qu'elle résulte de la modification apportée à l'article 14 du règlement n° 805/68 par le règlement n° 425/77, a soumis le secteur industriel auquel appartient la requérante à un régime moins libéral en ce qu'il met les autorités communautaires en mesure de contrôler totalement les importations de viande congelée, en leur permettant en particulier de fixer les quantités maxima qui peuvent être importées en suspension du prélèvement et de subordonner cette suspension à la présentation d'un contrat d'achat de viandes détenues par un organisme d'intervention (régime dit du «couplage» («abbinamento»).

2) Le nouveau régime aurait toutefois pu fonctionner de manière satisfaisante si la Commission avait exercé raisonnablement et correctement les pouvoirs qui lui avaient été attribués par le Conseil. Les actes contestés et les effets produits par ceux-ci démontrent toutefois que tel n'a pas été le cas. En effet:

— la Commission a fixé à un niveau trop bas les quantités pouvant être importées en suspension du prélèvement;

— elle a décidé d'appliquer le système du «couplage», en établissant des modalités critiquables:

  — tout d'abord, elle a permis à un nombre excessif d'intéressés d'accéder aux adjudications; les vrais transformateurs ont donc été mis

en concurrence avec un nombre pratiquement infini d'opérateurs qui sont ainsi en mesure de vendre ensuite les viandes importées en exemption du prélèvement aux transformateurs à des conditions particulièrement avantageuses pour eux-mêmes;

— de plus, la Commission a limité toute offre individuelle quelconque faite en réponse aux appels d'offre à une quantité maximale de 100 tonnes et elle a subordonné, en outre, la recevabilité des offres à toutes sortes d'autres conditions restrictives;

— à cela viennent s'ajouter les effets de la réglementation des adjudications;

— pour la requérante en particulier, le système dont il s'agit a entraîné des conséquences inadmissibles:

— elle est une entreprise transformant annuellement plus de 20 000 tonnes de viande bovine; compte tenu des caractéristiques qualitatives de ses produits, elle est contrainte de recourir dans une très large mesure à des viandes importées de pays tiers;

— or, pour les deuxième, troisième et quatrième trimestres de l'année 1977, elle s'est vu accorder des certificats d'importation pour des quantités absolument insignifiantes (respectivement 12, 12 et 5,8 tonnes); lors de la première adjudication de 1978, sa demande a été purement et simplement rejetée, parce que l'offre est apparue inférieure au prix minimum fixé par la Commission;

— par conséquent, pour pouvoir s'approvisionner au moins en partie sur le marché extérieur, la requérante a «dû se soumettre à d'humiliantes et onéreuses démarches en vue de réussir à mettre la main sur les quantités obtenues par la myriade d'importateurs non transformateurs auxquels la gestion irréfléchie du régime spécial d'importations par les autorités communautaires a ouvert des marges bénéficiaires parasites et aussi inespérées qu'injustifiées».

3. a) A la même date du 13 avril 1978, la requérante a présenté à la Cour, sur la base des articles 185 et 186 du traité CEE et de l'article 83, paragraphe 1, du règlement de procédure, une demande tendant à obtenir:

1) «dans la mesure du possible, que soient suspendus les effets de la décision ... 78/258 ..., avec injonction à la Commission de donner instruction aux autorités nationales de surseoir à la délivrance des certificats d'importation correspondant aux contrats d'achat conclus par les adjudicataires avec les organismes d'intervention;»

2) «que soit suspendue, jusqu'à la publication de l'arrêt définitif, l'application du régime spécial d'importations des viandes congelées destinées à l'industrie de transformation.»

A l'appui de la demande incidente, la requérante soutient entre autres ce qui suit, en faisant d'autre part renvoi à la requête formée à titre principal:

Pour les motifs exposés dans la requête, elle a subi un préjudice particulièrement grave, appelé à se reproduire et s'aggraver encore à l'avenir et qui, si des précautions adéquates ne sont pas prises en temps utile, ne pourra pas être réparé a posteriori, quand bien même il serait statué favorablement sur la requête au principal. En effet, à défaut des mesures provisoires demandées et à supposer même que la Cour fasse diligence pour trancher le litige, il ne sera vraisemblablement pas possible d'éviter que la Commission mette en adjudication les quantités de viande à importer pour les

deuxième et troisième trimestres de l'année 1978, avec cette conséquence que ces quantités seront détournées, comme par le passé, vers des opérateurs autres que les transformateurs industriels.

b) Dans les observations qu'elle a déposées au greffe le 24 avril 1978, la Commission conclut au rejet de la demande de mesures provisoires et demande que les dépens soient réservés. A l'appui de ses conclusions, la Commission développe les arguments suivants:

1) — Sur le premier chef de la demande

Il est impossible de rendre caducs les effets de la décision 78/258 deux mois après l'adoption de celle-ci. Les demandes en obtention des certificats devaient être présentées au cours du trimestre durant lequel le contrat d'achat précédent avait été conclu et, partant, en l'espèce, avant le 31 mars 1978. Les demandes correspondant à des contrats stipulés pendant ledit trimestre ont donc été présentées depuis longtemps et les certificats y relatifs ont été délivrés immédiatement, conformément à ce qui est prévu par l'article 11 bis, paragraphe 6, du règlement n° 585/77. Les intéressés ont ainsi acquis des droits dont il n'est pas possible de les priver rétroactivement.

La suspension rétroactive des effets de la décision controversée n'est pas nécessaire à la protection d'un intérêt légitime de la requérane. Celle-ci peut se procurer tant sur le marché communautaire que sur le marché mondial toute la viande dont elle a besoin; en outre, elle peut participer aux adjudications aux conditions établies par la réglementation communautaire. Son offre n'a pas été retenue à l'occasion de la dernière procédure d'adjudication pour le simple motif qu'elle n'était pas suffisamment élevée. L'intérêt que la requérante fait valoir en l'espèce consiste, par conséquent, dans le seul désir de ne pas payer de prix d'achat supérieurs à ceux qui lui conviennent. La demande implique ainsi la prétention à un traitement préférentiel par rapport aux concurrents. D'autre part, cet intérêt financier de la requérante ne serait pas compromis de manière irréversible au cas où sa demande ne serait pas accueillie; en effet, si la Cour devait décider au principal que la Commission a lésé les droits de la requérante, celle-ci pourrait, en effet, demander la réparation des dommages qu'elle aurait éventuellement subis.

Les mesures demandées, tant au principal que dans le cadre de la présente procédure, sont entièrement disproportionnées à l'avantage poursuivi. Afin de pouvoir bénéficier de l'exemption pour une importation nécessairement limitée, la requérante exige l'annulation des ventes de viande d'intervention dans toute la Communauté et le retrait des certificats d'importation aux titulaires de ceux-ci pour l'équivalent de près de 13 000 tonnes.

D'autre part, à supposer même que la décision controversée soit annulée, il ne résulterait pas pour autant de cette circonstance que la requérante aurait le droit de se voir accorder toute la quantité de viande qu'elle désire acquérir, et cela au prix qui lui conviendrait. De même, la Communauté ne serait pas non plus obligée de suspendre l'application du prélèvement au bénéfice exclusif de la requérante. La seule conséquence pour elle serait de devoir procéder à un nouvel appel d'offres, auquel la requérante pourrait participer dans les mêmes conditions que tout autre opérateur.

2) — Sur le deuxième chef de la demande

La requérante tente d'obtenir, à titre provisoire, le résultat qu'elle vise à atteindre par le recours principal. Or, selon la Commission, ce recours est irre-

cevable pour les motifs qu'elle expose par le détail.

La mesure requise est dénuée de toute utilité pratique. La suspension du régime entier priverait tous les opérateurs communautaires intéressés de la possibilité de bénéficier des avantages découlant de la mise en œuvre de ce régime, sans attribuer pour autant à la requérante l'avantage qu'elle prétend obtenir ni, a fortiori, sans lui conférer le droit pour l'avenir d'importer des viandes en exemption du prélèvement.

c) Les parties ont été entendues par le président de la Cour le 8 mai 1978 en leurs conclusions verbales.

En droit

Sur le premier chef de la demande

1 Attendu qu'en son premier chef la demande vise à obtenir la suspension «dans la mesure du possible» des effets de la décision de la Commission 78/258, en ce sens que cette suspension devrait être ordonnée à titre provisoire «avec injonction à la Commission de donner instruction aux autorités nationales de surseoir à la délivrance des certificats d'importation correspondant aux contrats d'achat conclus par les adjudicataires avec les organismes d'intervention » ;

2 attendu que cette décision fixe, en son article 1, les prix minimaux à appliquer pour les viandes «à retenir pour l'attribution de l'adjudication prévue par le règlement (CEE) n° 2900/77 dont le délai de présentation des offres a expiré le 30 janvier 1978»;

3 que l'article 2 de cette décision fixe «pour la période du 1er janvier au 31 mars 1978», les quantités maximales des viandes destinées à l'industrie de transformation et admises à l'importation en suspension du prélèvement;

4 qu'il est constant qu'aux termes des dispositions en vigueur les demandes de certificats d'importation relativement aux quantités qui pouvaient être importées aux conditions susdites au cours de la période dont question ci-dessus devaient être présentées avant le 31 mars 1978;

5 qu'aux termes de l'article 11 bis, paragraphe 6, du règlement n° 585/77, d'autre part, «le titre est délivré sans tarder au demandeur»;

6 que la requérante a toutefois affirmé à l'audience qu'à son avis, pour ce qui regarde l'Italie, toutes les licences en question n'ont pas encore été délivrées aux intéressés par les autorités nationales;

7 attendu qu'à supposer même, par hypothèse, que cette affirmation soit exacte, il est opportun de souligner que la décision controversée est destinée à tous les États membres et qu'il faut présumer que, dans toute la Communauté, la majeure partie desdits certificats ont déjà été délivrés actuellement, si bien que, sous cet angle, la décision attaquée a épuisé ses effets propres et ne saurait donc plus faire l'objet d'une mesure de suspension;

8 attendu que limiter, d'autre part, la portée de la mesure demandée aux certificats qui n'ont pas encore été attribués, équivaudrait à priver les intéressés d'un droit qui leur est conféré par la réglementation communautaire en vigueur;

9 qu'à supposer même que le juge ait le pouvoir de prescrire à titre provisoire une mesure ayant une incidence aussi grave sur les droits et sur les intérêts de tiers, lesquels ne sont pas partie au litige et n'ont donc pas pu être entendus, une telle mesure ne saurait en tout état de cause se justifier que s'il apparaissait qu'à son défaut la requérante serait exposée à une situation susceptible de mettre en péril son existence même;

10 attendu que tel n'étant pas le cas en l'espèce, le premier chef de la demande doit être rejeté;

Sur le second chef de la demande

11 attendu qu'en son second chef, la demande vise à obtenir «que soit suspendue, jusqu'à la publication de l'arrêt définitif, l'application du régime spécial d'importation des viandes congelées destinées à l'industrie de transformation»;

12 attendu que cette demande doit être entendue comme se référant essentiellement au complexe des règlements adoptés par la Commission en vue de la mise en œuvre de l'article 14 du règlement n° 805/68, dans sa version modifiée telle que visée au règlement du Conseil n° 425/77, dans la mesure où la requérante a attaqué ces règlements au principal;

13 attendu qu'en adoptant la réglementation controversée, la Commission a assumé la tâche qui lui avait été confiée par le Conseil aux termes de l'article 14, paragraphe 4, précité, c'est-à-dire celle de déterminer les modalités d'application de cette disposition;

14 qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, le cas échéant, dans le cadre d'une procédure d'urgence, sur la légalité des dispositions par lesquelles la Commission a déterminé ces modalités, cette compétence lui appartenant seulement lorsqu'elle statue au principal;

15 qu'il suffit de constater que, s'il était fait droit sur la demande incidente, toutes les dispositions d'exécution de l'article 14 du règlement n° 805/68 s'en trouveraient compromises;

16 que la demande à l'examen tend par conséquent en substance à priver de tout effet ledit article 14, jusqu'à ce que la Cour ait statué sur le principal;

17 qu'ainsi qu'il résulte, en outre, des considérants 2 à 5 du préambule du règlement n° 425/77, la modification apportée par ce règlement à l'article 14 du règlement n° 805/68 s'inspirait du souci d'éviter que ne se reproduise la situation qui s'était déjà produite antérieurement et qui avait consisté en l'effondrement des prix du marché à la suite d'importations massives;

18 qu'il s'ensuit que la mesure demandée risquerait d'avoir de graves répercussions sur le marché des viandes bovines et de porter préjudice aux intérêts d'un nombre incalculable d'agriculteurs et d'opérateurs économiques;

19 attendu que, par sa portée et ses conséquences possibles, une telle mesure serait entièrement disproportionnée à l'intérêt individuel que la demanderesse désire sauvegarder;

20/21 attendu que, si la requérante a fait valoir à l'audience qu'elle pourrait se contenter de mesures provisoires moins radicales que celles faisant l'objet de sa demande incidente, elle n'a toutefois pas formulé de conclusions précises à cet égard;

22 attendu qu'il convient également de rejeter le second chef de la demande en considération de toutes ces circonstances;

23 attendu qu'il convient de réserver les dépens jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement dans l'affaire 92/78;

par ces motifs,

LE PRÉSIDENT,

statuant en référé, décide ce qui suit;

1. La demande est rejetée;

2. Les dépens sont réservés.

Luxembourg, le 22 mai 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher