par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, par ordonnance du 12 avril 1978, dit pour droit:

L'article 60, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion ne saurait être considéré comme une disposition particulière au sens de la réserve, formulée par l'article 9, paragraphe 2, de cet acte, de sorte qu'en vertu de cette dernière disposition son application s'est achevée à la fin de l'année 1977.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 29 mars 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS PRÉSENTÉES LE 22 NOVEMBRE 1978

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Le requérant au principal exerce ses activités aux Pays-Bas dans le secteur de la production, de la commercialisation et de l'exportation des pommes de terre; il fait partie de l'Association des exportateurs néerlandais de ces tubercules (VNEA). Il a embarqué, le 5 janvier 1978, un lot de vingt tonnes de pommes de terre tardives à destination de Londres pour «tester» le marché britannique, comme il le déclare ouvertement. Ce lot est bien arrivé à Great Yarmouth le jour même, mais le service des douanes et accises de Sa Majesté a refusé de laisser entrer ces produits sur le terri-

toire national en se fondant sur une «interdiction d'importation des pommes de terre, quelle qu'en soit la provenance».

Le requérant a alors formé un recours devant la High Court of Justice, Queen's bench division, Commercial Court, et c'est dans ces conditions que cette juridiction vous pose, à titre préjudiciel, la question suivante:

S'agissant d'un produit agricole qui, à la date de l'adhésion, ne relevait pas d'une organisation commune des marchés et qui, le 1er janvier 1978, n'en relevait toujours pas, l'article 60, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion ou toute autre disposition de droit communautaire permettent-ils de continuer d'appliquer des restrictions quantitatives à l'importation à l'égard de ce produit après le 31 décembre 1977 (pour autant que ces restrictions fissent partie intégrante d'une organisation nationale des marchés à la date de l'adhésion) dans la mesure nécessaire pour assurer le maintien d'une telle organisation nationale en attendant la réalisation de l'organisation commune des marchés dans le secteur de ce produit?

Avant que ne s'ouvre la procédure orale dans la présente affaire, la Commission vous a saisis, le 19 octobre 1978, d'une requête au titre de l'article 169 du traité CEE, tendant à déclarer qu'en n'abrogeant ni ne modifiant les dispositions contestées en ce qui concerne les restrictions à l'importation de pommes de terre de saison le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Vous n'avez cependant pas cru pouvoir joindre la présente affaire à ce recours en manquement; la connexité évidente entre ces deux affaires nous amènera néanmoins à anticiper quelque peu sur le déroulement de la procédure ouverte au titre de l'article 169.

II — Sans faire une étude exhaustive du secteur de la pomme de terre dans la Communauté, qui aurait sa place dans le cadre de ce recours en manquement, il convient cependant de brosser en toile de fond les intérêts des protagonistes, qui ne sont pas seulement ceux des ménagères britanniques pour lesquelles la Commission marque tant de sollicitude.

Nous ne nous référerons en principe qu'aux pommes de terre tardives, encore appelées pommes de terre de saison ou pommes de terre de consommation.

Même si la plante chère à Parmentier est un produit agricole au sens du traité, elle n'est, pas plus à ce jour qu'à la date de la signature de l'acte d'adhésion, le 22 janvier 1972, soumise à une organisation commune des marchés.

Comparativement aux Pays-Bas, le nombre des producteurs de pommes de terre est plus élevé au Royaume-Uni où les petites exploitations sont beaucoup plus nombreuses. L'indice des prix perçus par les producteurs était, en 1973-1974, respectivement de 137,4 aux Pays-Bas et de 146,4 au Royaume-Uni. Après la république fédérale d'Allemagne et l'Italie, le Royaume-Uni est le plus important importateur de pommes de terre de la Communauté. Il y existe un organisme, le «Potato Marketing Board», qui est un élément d'une organisation nationale de marché couvrant l'ensemble du Royaume-Uni. S'il n'a pas le monopole de l'achat des pommes de terre, cet organisme contrôle néanmoins la production par un contingentement des superficies cultivées; il a en outre pour mission d'acheter les surplus et d'interdire les importations, à l'exception des pommes de terre nouvelles. C'est précisément une

mesure de ce genre qui fait grief au requérant au principal. Si les cours sont inférieurs aux prix garantis fixés par le Board avant la campagne de commercialisation, le gouvernement lui verse des «déficiency payments» qui doivent lui permettre d'intervenir sur le marché en périodes de surplus. Le régime britannique présente donc manifestement les traits d'une organisation nationale de marché: contrôle de la production, des importations et soutien des prix, et nous admettrons, comme le juge qui vous saisit, que la mesure qui fait grief au requérant au principal est nécessaire au maintien de cette organisation. La Commission émet également l'opinion, dans sa requête n° 231/78, que ces restrictions sont nécessaires pour assurer le maintien de l'organisation nationale sous sa forme actuelle, puisqu'il est probable que la suppression des restrictions à l'importation en période excédentaire forcerait le gouvernement du Royaume-Uni à abandonner son système d'intervention. Ce point pourrait faire éventuellement l'objet d'un examen particulier dans le cadre du recours en manquement de l'article 169.

En regard, la Hollande est le premier pays exportateur de pommes de terre de la Communauté. Au cours des cinq dernières années, la superficie plantée en pommes de terre est restée à peu près stationnaire dans les différents États membres, sauf aux Pays-Bas où elle a augmenté de 41 %. Cette efficacité ne s'explique pas seulement par une différence de rendement et les implications de l'organisation néerlandaise du marché de la pomme de terre revêtent une signification considérable.

Un trait caractéristique du marché néerlandais est constitué par l'intégration verticale et l'organisation horizontale. Au plan «vertical», il existe, en vertu de la loi sur l'organisation professionnelle «Wet op de Bedrijfsorganisatie», depuis le 18 décembre 1968, un Office de droit public (dénommé Produktschap) qui regroupe, au plan de l'interprofession, sur une base paritaire, les opérateurs économiques, qu'ils soient employeurs ou salariés.

A côté de l'Association des transformateurs de pommes de terre (VAVI) et de l'Association pour l'encouragement du commerce néerlandais de la pomme de terre (VBNA), l'Association des exportateurs, dont fait partie le requérant, est ainsi représentée au sein de l'Office public. C'est l'Office qui prend à sa charge les frais d'inspection phytosanitaires à l'exportation; il encourage divers organismes de recherches au moyen de subsides financés par des prélèvements.

Au plan «horizontal», en sus des associations volontairement constituées (telle l'Association des exportateurs précitée), il existe, depuis le 15 novembre 1955, un Office public des grossistes et intermédiaires de la pomme de terre (dénommé Bedrijfschap) qui assure une représentation également paritaire des représentants des employeurs et des salariés. Il faut encore mentionner l'Office public des détaillants en pommes de terre, fruits et légumes, créé le 21 janvier 1969.

Des liens personnels existent entre ces différents offices. En 1976, par exemple, le président de l'Association pour l'encouragement du commerce néerlandais de la pomme de terre (VBNA) était en même temps président de l'Office professionnel des grossistes et intermédiaires et membre de la direction de l'Office interprofessionnel.

Ces différents offices sont habilités à arrêter des règlements dans des domaines très divers, notamment en matière de culture pour certaines régions (ce fut le cas, en 1974, pour la province de Groningue), de commercialisation et de stabilisation du marché.

L'Office central interprofessionnel des produits agricoles, qui regroupe les offices sectoriels, a ainsi arrêté, en 1975, un règlement en matière d'autorisations d'exportation vers les pays membres de la CEE et, en 1976, un règlement en matière d'exportation vers les pays tiers. Au cours du printemps 1976, la hausse des prix a conduit les autorités à fixer un prix maximum et à accorder des subventions aux grossistes enregistrés à l'Office professionnel pour la vente de pommes de terre répondant aux critères nationaux de qualité afin d'assurer les livraisons aux détaillants à un prix «normal» fixé par l'Office interprofessionnel.

Au total, il faut reconnaître, avec la Commission (requête n° 231/78, n° 6, p. 11), que si, au Royaume-Uni, le marché est étroitement contrôlé et aidé par le gouvernement par l'intermédiaire du «Potato Marketing Board», il existe, aux Pays-Bas, un secteur professionnel hautement organisé, ce qui dispense l'État d'intervenir directement, sauf en certaines circonstances, notamment pour les pommes de terre de semence.

III — Passons à présent aux considérations plus proprement juridiques. Le problème qui vous est soumis est de savoir si l'article 60, paragraphe 2, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, communément appelé «acte d'adhésion», joint au traité de Bruxelles du 22 janvier 1972, implique que les règles du traité en matière de libre circulation des marchandises peuvent être invoquées dans ces nouveaux États membres après le 31 décembre 1977, s'agissant de produits agricoles non couverts par une organisation commune des marchés et provenant des pays originaires, alors que ces mêmes produits agricoles font l'objet d'une organisation nationale dans ces nouveaux États membres.

En ce qui concerne les produits industriels (titre I de l'acte, «Marchandises», l'article 42 de l'acte d'adhésion dispose, en son alinéa 1, que les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation entre la Communauté, dans sa composition originaire, et les nouveaux États membres sont supprimées dès l'adhésion. Aux termes de l'alinéa 2 du même article, «les mesures d'effet équivalant à ces restrictions sont supprimées au plus tard le 1er janvier 1975».

Pour les produits agricoles (titre II de l'acte), l'application pure et simple et immédiate de tout le droit communautaire aux nouveaux États membres était, plus encore, impensable. C'est pourquoi un certain nombre de dispositions générales (chapitre 1) et particulières à certaines organisations communes de marchés (chapitre 2) apportent des aménagements dans les domaines où ils apparaissent indispensables.

L'article 52 prévoit que les prix à appliquer dans chacun des nouveaux États membres aux produits agricoles couverts par une organisation commune des marchés seront rapprochés des prix communs en six étapes, dont la dernière se termine le 31 décembre 1977: «les prix communs, dit le paragraphe 4, sont appliqués dans les nouveaux États membres au plus tard le 1er janvier 1978».

Parallèlement, l'article 59 prévoit un rythme de réduction des droits de douane à l'importation entre la Communauté, dans sa composition originaire, et les nouveaux États membres; cette réduction progressive doit aboutir à la suppression complète des droits le 1er janvier 1978, date à laquelle les nouveaux États membres doivent appliquer intégralement le tarif douanier commun.

A son article 60, l'acte fait cependant une distinction, aussi bien pour les droits de douane et taxes d'effet équivalent que

pour les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, entre «les produits soumis, lors de l'adhésion, à l'organisation commune des marchés» et ceux qui, à la même date, n'y sont pas soumis. Pour les premiers, en matière de droits de douane et taxes d'effet équivalent, le régime est, dès le 1er février 1973, celui applicable dans la Communauté dans sa composition originaire, sous réserve des dispositions des articles 55 et 59 qui traitent essentiellement des montants compensatoires en matière d'adhésion, c'est-à-dire des montants perçus ou octroyés en vue de permettre les échanges entre les nouveaux et les anciens États membres au fur et à mesure que les régimes des prix sont graduellement alignés entre eux.

L'article 60, paragraphe 1, constitue, pour les mesures d'effet équivalent, une dérogation au régime général de l'article 36 de l'acte. La date du 1er février 1973 est celle qui est prévue par l'article 151 de l'acte pour l'application, aux nouveaux États membres, de la réglementation communautaire en matière agricole. Pour ce qui est des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, l'article 60 déroge de même aux règles générales de l'article 42 et prescrit leur élimination totale pour le 1er février 1973.

En revanche, pour les produits qui n'étaient pas soumis, lors de l'adhésion, à une organisation commune des marchés, l'article 60, paragraphe 2, dispose:

«. . . les dispositions du titre I concernant la suppression progressive des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent ne s'appliquent pas à ces taxes, restrictions et mesures lorsqu'elles font partie d'une organisation nationale de marché à la date de l'adhésion.

Cette disposition n'est applicable que dans la mesure nécessaire pour assurer le maintien de l'organisation nationale *et jusqu'à la mise en application de l'organisation commune des marchés pour ces produits.*»

Dans le contexte de l'article 60, paragraphe 2, la disposition selon laquelle, pour les produits qui ne sont pas soumis à l'organisation commune des marchés lors de l'adhésion, les dispositions du titre I concernant la suppression progressive des taxes d'effet équivalant à des droits de douane et des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent ne s'appliquent pas, ne peut viser que celles des restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent qui, entre les anciens États membres et les nouveaux, devaient être supprimées selon les modalités prévues au second alinéa de ce paragraphe 2 lui-même.

Il apparaît dès lors que l'article 42 de l'acte n'a aucune incidence sur les interdictions d'importations nécessaires pour assurer le maintien d'une organisation nationale de marché. Cette matière est soumise au principe inhérent au traité et à l'acte selon lequel les dispositions des traités instituant les Communautés européennes, relatives à la libre circulation des marchandises, et, en particulier, de l'article 30 CEE sont applicables dès l'adhésion aux nouveaux États membres, *sauf s'il y est expressément dérogé.*

Mais le maintien de ces taxes, restrictions et mesures, s'il est de droit jusqu'à la mise en application de l'organisation commune des marchés, ne l'est que dans la mesure nécessaire pour assurer le maintien de l'organisation nationale, ce que souligne bien, comme le fait observer le gouvernement britannique, la version allemande de ce texte qui porte littéralement:

«l'alinéa 1 vaut jusqu'à la mise en application de l'organisation commune des marchés pour ces produits et» — restriction à cette proposition inconditionnelle — «uniquement dans la mesure nécessaire pour assurer le maintien de l'organisation nationale.»

Le paragraphe 2 de l'article 60 ne précise pas qui est compétent pour apprécier dans quelle mesure le maintien, en tout ou en partie, des taxes, restrictions et mesures en cause est nécessaire. On peut penser qu'il appartient aux autorités nationales de décider sur ce point, sous réserve du pouvoir de contrôle des institutions de la Communauté.

Ces dispositions sont d'une grande importance. En effet, le texte reconnaît expressément qu'il existait, au moment où l'adhésion est devenue effective, le 1er janvier 1973, des produits encore soumis à une organisation nationale de marché, ce qui était d'ailleurs l'évidence (voir également le point 2 du protocole n° 19 concernant les boissons spiritueuses obtenues à partir de céréales). Il «légalise» en quelque sorte cette situation en lui reconnaissant des effets juridiques, même après le 1er janvier 1970, date d'expiration de la période de transition de l'article 8, paragraphe 7, du traité CEE.

Une première question se pose: la date du 31 décembre 1977, prévue aux articles 52 et 59 de l'acte, doit-elle être considérée comme la fin d'une période de transition, en ce sens que l'application intégrale des règles du traité devrait être admise de plein droit à partir de cette date, même si au 1er janvier 1978 l'organisation nationale n'a pas été relayée par une organisation commune?

En général, le souci des négociateurs a été d'éviter que, sauf circonstances exceptionnelles, la durée d'application des mesures transitoires puisse dépasser cinq ans. C'est ce qu'exprime l'article 9 de l'acte, dont le second paragraphe dispose:

«sous réserve des dates, délais et dispositions particulières prévus par le présent acte, l'application des mesures transitoires s'achève à la fin de l'année 1977.»

Comme l'écrit M. Puissochet dans son ouvrage sur «L'élargissement des Communautés européennes» (p. 201 et suiv.), l'«article 9 répond au principe reconnu pendant la négociation, selon lequel les difficultés que pourrait entraîner une adhésion pure et simple dans les nouveaux États membres doivent trouver leur solution non pas dans des modifications définitives du droit dérivé, mais dans de simples dérogations transitoires à ce droit. Il répond ainsi à une double fonction: il atténue temporairement la portée des articles 2, 3 et 4 de l'acte en reconnaissant l'existence de dispositions dérogatoires, il affirme que ces dispositions ne peuvent avoir qu'un caractère transitoire et leur application doit, en principe, s'achever à la fin de l'année 1977 ... Même dans le cas où aucune date précise n'est fixée pour l'expiration de certaines mesures dérogatoires, la reconnaissance du caractère «transitoire» de la mesure en cause a pour effet de suggérer qu'il y soit un jour mis fin. Elle constitue donc une indication politique et, même, un engagement de la part des institutions compétentes de la Communauté de ne pas en permettre la prolongation indéfinie, à supposer que la date limite de l'article 9, paragraphe 2, ne soit d'application».

Cet article est, en quelque sorte, le pendant de l'article 8, paragraphe 7, du traité CEE. La date du 31 décembre 1977 marque bien, en principe, l'achèvement de la période pour laquelle des mesures transitoires, *à condition qu'elles aient été limitées dans le temps,* sont prévues et ne concerne pas seulement les dispositions des articles 52 et 59.

Cependant, de sensibles différences de rédaction peuvent être notées entre ces deux textes. L'article 8 du traité CEE, qui prévoit l'établissement progressif du marché commun au cours d'une période de transition de douze années (susceptible d'être portée à quinze, ce qui n'a pas été fait), dispose en son paragraphe 7: «sous réserve des *exceptions* ou *dérogations* prévues par le présent traité, l'expiration de la période de transition constitue le *terme extrême* pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles prévues et pour la mise en place de l'ensemble des réalisations que comporte l'établissement du marché commun.»

Comme on le sait, le gouvernement français s'est précisément appuyé sur cette dispositions pour exiger et obtenir que la politique agricole commune soit établie, avant le 1er janvier 1970. Or, l'article 9, paragraphe 2, de l'acte, qui est la disposition correspondante, a été négocié dans un contexte différent: lors de ces négociations, et les Hautes parties contractantes ne l'ignoraient évidemment pas, l'achèvement de l'établissement du marché commun était loin d'être réalisé, notamment du fait qu'un bon nombre de règlements ou directives nécessaires à cet achèvement n'étaient pas encore intervenus (droit d'établissement, taxe sur la valeur ajoutée, etc.). Même en matière agricole, quelques secteurs n'avaient pas encore été «organisés».

L'article 9, paragraphe 2, de l'acte emploie les expressions «sous réserve des dates, délais et *dispositions particulières* prévus par le présent acte ...». La formule «dispositions particulières» doit sans doute se prêter à des interprétations plus souples. Il en est de même des termes «l'application des mesures transitoires s'achève à la fin de l'année 1977», si on les rapproche de la rédaction de l'article 8, paragraphe 7, du traité CEE: «*l'expiration de la période de transition constitue le terme extrême pour l'entrée en vigueur de l'ensemble des règles prévues* ...».

Les gouvernements anglais et français insistent avec force sur cet aspect des choses, comme le faisait déjà M. Puissochet dans l'ouvrage cité (p. 47 et suiv.): dans l'acte, «il s'agit de mesures transitoires» et *non pas* d'une véritable «période de transition» d'une durée unitaire telle que les traités originaires ont pu en prévoir ... Ni l'article 9, ni aucune disposition de l'acte n'emploie le terme de «période transitoire». En effet, le mécanisme retenu *n'est pas* celui d'une période transitoire comparable, par exemple, à celle ayant existé dans la CEE en vertu de l'article 8 du traité de Rome. Certes, les différentes mesures transitoires sont loin d'être dépourvues de liens entre elles. Notamment les négociateurs ont pris soin d'établir un parallélisme qualifié d'«adéquat» entre le rythme et le calendrier du désarmement tarifaire intracommunautaire et du rapprochement vers le tarif douanier commun, d'une part, et le rythme d'application par les nouveaux États membres de tous les éléments de la politique agricole commune, et notamment des prix qui la caractérisent, d'autre part.

Mais, dans le cas de l'adhésion, on se trouve en présence d'une série de mesures transitoires dans des domaines divers, dont la durée peut être différente.

Si les plus importantes de ces mesures ont une durée d'environ cinq ans, il en est de plus brèves (par exemple, en matière de libéralisation des mouvements de capitaux, articles 121 à 126), mais surtout de plus longues.

Il faut citer à cet égard des dispositions financières (l'article 131 prévoit la possibilité de prolonger jusqu'au 31 décembre

1979 l'application des mesures de transition par l'introduction de correctifs particuliers, qualifiés pendant les négociations de «correctifs post-transitoires»), les mesures concernant le régime de la pêche (articles 100 à 103 qui prévoient un régime dérogatoire pendant dix ans au moins) et le protocole n°18 concernant les produits laitiers en provenance de Nouvelle-Zélande.

Au demeurant, il faut encore noter, avec M. Puissochet (p. 201), qu'une bonne partie des mesures transitoires et la quasi-totalité de celles qui concernent l'agriculture ont pour objet d'assurer l'application progressive non pas des dispositions du traité lui-même, mais des dispositions du droit dérivé tel qu'il existait à l'époque de l'adhésion; ces mesures constituent des dérogations temporaires au principe de l'application immédiate et générale du droit dérivé dans les nouveaux États membres.

Le second alinéa de l'article 9 reflète néanmoins l'hésitation qu'ont eue les négociateurs à abandonner complètement la notion de «période de transition». On en trouve la trace, comme nous l'avons vu, dans la rédaction employée dans cette disposition. Cet alinéa prévoit que l'application des mesures transitoires doit s'achever à la fin de l'année 1977, ce par quoi il faut entendre le 31 décembre 1977, c'est-à-dire cinq ans après l'adhésion. Toutefois, cette disposition ne constitue pas une norme susceptible *d'exécution directe.* En effet, le terme de la fin de l'année 1977 n'est fixé que «sous réserve des dates, délais et dispositions particulières» prévus par l'acte. La référence aux dates et aux délais est claire. L'expression «dispositions particulières» est beaucoup plus vague. Elle ne semble pouvoir désigner que les dispositions figurant en quelques endroits de l'acte et par lesquelles les négociateurs ont conclu certaines des discussions les plus difficiles en employant des formulations volontairement vagues. C'est le cas pour la détermination du régime qui s'applique en matière de pêche après le 31 décembre 1982; c'est aussi le cas, à notre avis, pour l'article 60, paragraphe 2.

L'article 9, qui figure dans la première partie de l'acte, «les principes», comme du reste l'article 60, qui figure dans la quatrième partie, «mesures transitoires», titre 2: «agriculture», reposent donc sur une conception *sélective* de dates, délais et dispositions qui devaient, dans leur ensemble, être respectés ou mis en œuvre au plus tard à la fin de l'année 1977, mais sous réserve des dispositions expresses de l'acte lui-même. Il existe non pas *une* période de transition, mais *des* mesures sélectives transitoires.

Si la thèse de la Commission, appuyée par le gouvernement néerlandais, était exacte, le second alinéa du paragraphe 2 de l'article 60 aurait dû être rédigé de la façon suivante: «cette disposition n'est applicable que dans la mesure nécessaire pour assurer le maintien de l'organisation nationale et, au plus tard, jusqu'au 31 décembre 1977». La phrase «et jusqu'à la mise en application de l'organisation commune des marchés pour ces produits» aurait été totalement superflue ou, comme le disait M. l'avocat général J.-P. Warner dans ses conclusions sous l'affaire Charmasson (Recueil 1974, p. 1401): «l'article 60, paragraphe 2, de cet acte serait en effet privé de sens dans n'importe quelle autre optique». Pour nous aussi, cette rédaction correspond beaucoup mieux à l'interprétation qui — la Commission le reconnaît — prévalait à l'époque des négociations qu'à l'interprétation que la Commission prétend déduire «a posteriori» de l'arrêt Charmasson.

A ce stade, nous constatons que l'article 60, paragraphe 2, veut dire deux choses:

1) Avant le 31 décembre 1977, les restrictions quantitatives restent licites pour autant qu'elles sont nécessaires, de l'avis du nouvel État membre intéressé, pour assurer le maintien de son organisation nationale de marché.

2) Après le 31 décembre 1977, ces restrictions demeurent licites tant que, de l'avis du Conseil statuant à la majorité qualifiée, l'organisation commune n'offre pas des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés et que le «législateur» n'a pas, en conséquence, substitué d'organisation commune aux organisations nationales, mais seulement dans la mesure nécessaire pour garantir le respect de cet objectif.

Pour ce qui est de l'acte, on peut raisonnablement soutenir que l'application de la «disposition particulière que constitue, au sens de l'article 9, paragraphe 2, l'article 60 est subordonnée à la réalisation des conditions qu'elle définit, c'est-à-dire, selon les termes parfaitement explicites de l'article 60, paragraphe 2, deuxième alinéa, «la mise en application de l'organisation commune des marchés» et seulement «dans la mesure nécessaire pour assurer le maintien de l'organisation nationale pour les produits en cause». Le lien juridique ainsi établi entre la disparition de l'organisation nationale et son remplacement par une organisation commune est tellement clair qu'il doit permettre et même rendre nécessaire le maintien de l'organisation nationale au-delà du 1er janvier 1978 si, contrairement au traité CEE, mais comme il était à craindre dès le 1er janvier 1973, l'organisation commune n'était pas mise sur pied à cette date. On ne détruit que ce que l'on remplace.

IV — Il convient à présent d'examiner si cette interprétation de l'acte est remise en cause par la «clarification» apportée par l'arrêt préjudiciel Charmasson (Recueil 1974, p. 1383) et si la doctrine de cet arrêt est purement et simplement transposable aux effets de l'expiration d'une «période transitoire» qui serait visée aux articles 52 et 59 de l'acte d'adhésion.

Cet arrêt a été rendu — la date est importante — le 10 décembre 1974 dans le cadre d'une procédure préjudicielle ayant pour objet de répondre à deux questions posées par le Conseil d'État français à l'occasion d'un litige opposant à l'administration française un importateur français de bananes provenant de pays tiers autres que ceux entretenant des relations particulières avec la France.

L'une des questions avait trait au point de savoir si l'existence d'une organisation nationale de marché dans un secteur déterminé était de nature à faire obstacle à l'application de l'article 33 du traité CEE pour les produits considérés, c'est-à-dire à l'élimination progressive des contingents pendant la période de transition du traité CEE, expirant le 31 décembre 1969.

La Cour a répondu que, «si une organisation nationale de marché existant à la date d'entrée en vigueur du traité pouvait, au cours de la période de transition, faire obstacle à l'application de l'article 33 de celui-ci, pour autant que cette application aurait porté atteinte à son fonctionnement (ce qui était le cas en l'espèce, si bien que le recours de M. Charmasson a finalement été rejeté par le Conseil d'État), il ne saurait cependant en être ainsi après l'expiration de cette période, au-delà de laquelle les dispositions de l'article 33 doivent porter leur plein effet».

S'agissant d'un contentieux d'interprétation du traité en vertu de l'article 177, il va de soi que la réponse donnée par la Cour n'est pas limitée au secteur de la banane, objet du litige, mais est valable pour tous les secteurs régis par une organisation nationale de marché subsistant après le 1er janvier 1970 et non encore remplacée par une organisation commune au titre de l'article 40. A cet égard, la réponse est nette: aucun système de contingents ne peut être maintenu. L'article 33 produit son plein effet et devient directement applicable, le bénéfice de cette application pouvant être revendiqué, en justice s'il en est besoin, par tout intéressé.

Ce qui était en cause dans l'interprétation qui vous était demandée, c'était le régime de contingentement que comportait une organisation nationale de marché, en l'occurrence l'organisation du marché de la banane en France. A supposer que cette organisation eût comporté autre chose qu'un tel régime de contingentement — ce qui, pour vous, paraissait pour le moins douteux, bien que vous vous soyez gardés de qualifier, dans tous ses aspects, le régime français, puisque vous n'étiez saisis que d'un renvoi préjudiciel — vous ne vous êtes directement prononcés que sur l'incidence que revêtait l'échéance de la période de transition du traité CEE sur l'applicabilité de l'article 33 dudit traité à ce régime. Si vous avez ajouté que même une véritable organisation de marché, plus structurée, comportant autre chose qu'un simple système de contingentement, cessait d'être opérante après la fin de la période de transition, c'est que, en formulant sa question, le Conseil d'État avait présenté le système français comme faisant partie intégrante d'une organisation nationale de marché. C'est pour rester dans le cadre tracé par le Conseil d'État que vous avez dit qu'à supposer même qu'il existât une organisation nationale de marché de la banane en France, une telle organisation ne se justifiait plus au-delà de cette échéance.

En droit strict, la portée de l'arrêt, ce que les juristes appellent «l'autorité de la chose jugée», est limitée aux termes mêmes de son dispositif, à savoir l'incompatibilité avec le traité du maintien, après le 1er janvier 1970, de restrictions quantitatives résultant d'une organisation nationale de marché. Cependant, les «attendus» de l'arrêt font clairement apparaître que c'est l'organisation nationale elle-même qui ne peut subsister après la fin de la période transitoire, dans toute la mesure où elle comporte des dérogations aux règles générales du traité (et pas seulement à celles des articles 30 et 33 sur les contingents), même si, à la date du 1er janvier 1970, elle n'a pas encore été remplacée par une organisation commune au titre de l'article 40, comme elle aurait dû l'être.

Par ailleurs, il est permis de supposer que, dans votre esprit, toutes les organisations de marchés prévues par le traité devaient avoir été mises en place ou le seraient à bref délai et avoir pris le relais des organisations nationales, et votre affirmation était d'autant plus aisée à formuler qu'il n'était pas prévu et qu'il n'existe pas, à notre connaissance, d'organisation agricole commune, ni même de politique commune de la banane, fruit qui n'est produit, dans la Communauté actuelle, que dans les départements français d'outre-mer.

Ultérieurement, la jurisprudence Charmasson a été reprise dans une série de décisions. L'arrêt Miritz du 17 février 1976 (Recueil p. 217) est venu confirmer cette jurisprudence et l'étendre à tous les obstacles à la libre circulation (droits de douane ou taxes d'effet équivalent). Citons encore l'arrêt du 16 mars 1977,

Commission/République française (Recueil 1977, p. 515), rendu précisément dans le secteur de la pomme de terre, et, en dernier lieu, l'arrêt du 20 avril 1978, Société des Commissionnaires réunis et autres, par lequel vous avez jugé que les articles 39 à 46 du traité CEE ne contiennent aucune disposition qui, soit formellement, soit par implication nécessaire, prévoit ou autorise, après la fin de la période de transition, l'instauration de taxes d'effet équivalant à des droits de douane dans les échanges intracommunautaires de produits agricoles (Recueil p. 928).

A propos de ce dernier arrêt, nous ne pouvons cependant manquer de noter qu'un exemple flagrant de dérogation au principe de la libre circulation des marchandises entre États membres originaires, nonobstant la fin de la période de transition visée à l'article 8, est constitué par un règlement du Conseil du 20 mars 1970 au profit des vins luxembourgeois, règlement pris sur la base de l'article 1, paragraphe 1, deuxième alinéa, du protocole concernant le grand-duché de Luxembourg. Ce règlement a été itérativement prolongé, en dernier lieu, le 19 décembre 1977, par règlement du Conseil n° 2875/77, jusqu'au 31 décembre 1978. Naturellement, on pourra dire que c'est l'exception qui confirme la règle!

Au sujet de toute cette jurisprudence, nous ferons deux observations:

1) Il s'agit toujours de la période de transition du *traité CEE.*

2) Il s'agit soit de mesures adoptées par les États membres *originaires,* soit de produits couverts par une organisation de marché *mise en place.*

L'arrêt Charmasson ne doit donc être ni absolutisé, ni détaché de son contexte. Il n'a pas, à l'égard de l'acte d'adhésion, autorité de la «chose jugée». Il s'agit en effet d'un traité distinct, et la question de savoir si une interprétation analogue doit prévaloir pour les rapports entre la Communauté et les nouveaux États membres qui font l'objet de l'acte n'est pas préjugée.

V — A ce point de la discussion, le requérant au principal, soutenu par la Commission et par le gouvernement néerlandais, fait valoir que, à supposer même que l'acte d'adhésion s'écarte du traité CEE, la doctrine Charmasson devrait cependant guider l'interprétation de cet acte, sous peine de créer une discrimination fâcheuse entre, d'une part, les anciens États membres et, d'autre part, les nouveaux, ce qui aurait pour effet de maintenir, au moins pour quelque temps, une sorte de «Communauté à deux étages ou à deux niveaux».

Nous voudrions à présent examiner cette objection.

Tout d'abord, depuis Charmasson, les États membres originaires ont pu avoir le temps de s'adapter, tandis que les nouveaux États (dont Charmasson ne parle pas) pouvaient penser que cette jurisprudence ne leur était pas applicable. Une autre considération peut être tirée de la relative brièveté de la deuxième «période transitoire» — si tant est qu'elle existe — par rapport à la première, alors que des problèmes tout aussi difficiles se posaient du fait de l'entrée des nouveaux États membres dans la Communauté. La présente affaire n'en est qu'un exemple parmi d'autres.

Ensuite, il apparaît que la mesure adoptée par le Royaume-Uni s'applique sans discrimination à tous les producteurs de la Communauté, et pas seulement aux producteurs néerlandais. Si l'on examine l'acte en ce qui concerne les obligations contractées par les nouveaux

États membres, on s'aperçoit que ces obligations sont définies dans des termes parfois assez lâches. C'est ainsi qu'à l'article 54, paragraphe 2, on lit: «le Royaume-Uni s'*efforce*, pour chacun des produits auxquels s'appliquent les dispositions du paragraphe 1, d'abolir ces subventions *aussitôt que possible* au cours de la période visée à l'article 9, paragraphe 2». De même, l'article 154 énonce que les principes concernant les régimes généraux d'aides à finalité régionale, élaborés dans le cadre de l'application des articles 92 à 94 du traité CEE «*seront complétés* pour tenir compte de la nouvelle situation de la Communauté après l'adhésion, afin que tous les États membres se trouvent dans la même situation à leur égard».

Qu'adviendrait-il si, d'aventure, ces subventions à la production n'ayant pas été éliminées entièrement le 1er janvier 1978, le rapprochement entre les prix nationaux garanties et les prix communautaires uniques n'avait pu être réalisé comme il aurait dû l'être?

Il n'en résulterait pas pour autant que les obligations contractées par les États originaires pour l'établissement de la politique commune seraient suspendues. En effet, la condition de réciprocité, admise en droit international pour les traités bilatéraux, n'est pas applicable dans un traité comme celui de marché commun, dans lequel l'inobservation par un État membre de ses obligations est sanctionnée institutionnellement et n'autorise pas les autres États membres à s'en prévaloir pour se dispenser de leurs propres obligations. Sans doute cela ne rend-il pas vaine la distinction entre les dispositions «self executing» et celles qui ne le sont pas; il y a là toutefois une raison supplémentaire très forte incitant à ne pas considérer comme «self executing» les dispositions du traité qui, en l'absence d'organisation commune des marchés, dans un secteur intéressé par la suppression des «deficiency payments», priveraient les intéressés de la protection que leur organisation nationale leur assurait jusque-là.

Mais, bien que cette situation de fait soit éminemment regrettable, il est un principe fondamental dont la violation serait encore plus fâcheuse que celle de la libre circulation des marchandises, nous voulons parler du principe de la sécurité juridique dont il est souvent question dans ce prétoire.

A l'époque où l'élargissement a été négocié, l'idée de progressivité et de continuité sans faille qui nous paraît être l'un des piliers de l'établissement de la politique agricole commune et dont on trouve l'expression, notamment, aux articles 38, paragraphe 4, 43, paragraphes 2 et 3, et 45, paragraphe 1, était universellement admise et l'acte a tenu compte de cet impératif de manière particulièrement circonstanciée.

S'il y avait une chose bien «acquise» et une «option prise» dont le caractère «équitable» a conditionné l'avis favorable émis par la Commission le 19 janvier 1972 relatif à l'élargissement, c'est bien que la suppression progressive des restrictions quantitatives ne s'applique pas à celles de ces restrictions qui font partie d'une organisation nationale de marché à la date de l'adhésion et qu'une organisation commune ne peut être substituée à l'organisation nationale que dans les conditions prévues à l'article 43 du traité CEE. Il nous semble que l'ordre public communautaire exige que deux des Hautes parties contractantes à l'acte d'adhésion, et non des moindres, puissent se prévaloir de cet «acquis communautaire».

Au demeurant, il est tout à fait remarquable que, même après Charmasson, la

Commission, en tant qu'organe de proposition au «législateur», ait tenu et tienne encore actuellement un langage singulièrement différent de celui de ses observations dans la présente affaire, et que le «législateur» lui-même continue de partager l'opinion qui prévalait à l'époque des négociations, tant en ce qui concerne les secteurs faisant l'objet d'une organisation commune que ceux qui sont encore inorganisés. C'est ce que nous allons à présent tenter de montrer.

VI — 1. Dans le secteur du lait et des produits laitiers, un problème de droit transitoire s'est posé à l'occasion de l'affaire SAIL (centrales laitières italiennes). Conformément aux articles 8, paragraphe 7, et 40, paragraphe 1, du traité, le Conseil aurait dû instituer, avant l'expiration de la période de transition, une organisation commune pour ce secteur. L'instauration de ce régime commun aurait amené automatiquement la suppression des organisations nationales correspondantes. Cet engagement n'ayant pas été complètement tenu par le Conseil, il s'agissait de savoir si l'on pouvait contraindre un État membre à abolir son organisation nationale tant que la Communauté n'était pas en mesure d'y substituer un régime équivalent.

Le règlement de base n° 804/68 limitait, dans son article 22, deuxième alinéa, au 31 décembre 1969 la tolérance en faveur des centrales laitières italiennes. Le règlement n° 2622/69 du 21 décembre 1969 a prorogé jusqu'au 31 mars 1970 le délai de tolérance. Mais c'est seulement le 29 juin 1971 que, par l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1411/71, le Conseil a rétabli la tolérance en faveur de ces centrales laitières. Ainsi, en pleine période d'application définitive du marché commun, un régime transitoire a été ressuscité à l'égard d'une situation reconnue par le Conseil lui-même comme étant incompatible avec l'organisation commune des marchés, une fois que celle-ci serait en place.

Si, par votre arrêt du 21 mars 1972 (Recueil p. 120), vous avez jugé que l'expiration du délai fixé à l'article 22, paragraphe 2, du règlement du Conseil n° 804/68 du 27 juin 1968, prorogé par l'article 2 du règlement n° 2622/69 du 21 décembre 1969, impliquait, à l'époque des faits soumis à l'appréciation du juge national, la suppression de l'exclusivité de vente prévue dans le cadre du «régime des zones de ramassage et de distribution du lait dans la République italienne» et entraînait, par voie de conséquence, l'inapplicabilité de toute disposition de la législation nationale consacrant cette exclusivité, il n'a jamais été jugé que le règlement n° 1411/71 du Conseil, qui laissait à l'Italie un certain délai supplémentaire destiné à permettre la reconversion des «centrales laitières», était contraire au traité.

Toujours dans ce secteur, il est étonnant que la Commission ait attendu le 31 décembre 1977 (dernier jour d'une «période transitoire» de cinq ans) pour proposer au Conseil les textes nécessaires pour adapter, au bénéfice d'une *nouvelle* période de transition, les Milk Marketing Boards à l'interdiction du système de coopératives basé sur une législation nationale, interdiction édictée par l'organisation commune des marchés dans ce secteur, pourtant déjà ancienne. Et, de fait, le règlement du Conseil n° 1421/78 du 20 juin 1978, modifiant le règlement n° 804/68, autorise, nonobstant l'existence de l'organisation commune, certaines activités des Milk Marketing Boards existant au Royaume-Uni et prévoit que le Conseil arrête, pour chaque cas particulier, les règles générales relatives à l'octroi et au maintien de

certains droits dont jouissent, à l'heure actuelle, ces Boards. Ces règles prévoient notamment des dispositions permettant, s'il s'agit d'une organisation déjà existante, son adaptation *progressive* aux règles communautaires, dans une période maximale *à déterminer*. Assurément, ces dispositions doivent être compatibles avec les principes généraux du traité, notamment la libre circulation des marchandises ainsi que la non-discrimination des producteurs, et ne peuvent affecter la concurrence dans le secteur agricole que «dans la mesure strictement nécessaire», et, enfin, elles ne doivent pas mettre en cause le bon fonctionnement de l'organisation commune dans le secteur considéré. Mais le respect de ces critères ne pourra être contrôlé qu'a posteriori.

Ainsi, le Conseil a institué cette dérogation alors qu'il existe une organisation commune des marchés et que la période de transition du traité CEE est expirée. Il doit en aller de même *a fortiori* dans les secteurs où il n'existe aucune organisation commune, tout du moins dans les relations entre anciens et nouveaux États membres et entre ces derniers. L'effet direct de l'interdiction des taxes, restrictions et mesures d'effet équivalent n'est pas lié à l'échéance d'une simple date, mais à l'adoption préliminaire d'un certain nombre de dispositions de fond qui rendent ces mesures sans objet.

Vous avez vous-mêmes jugé par arrêt du 2 juillet 1974, Holtz & Willemsen (Recueil p. 697), «qu'à son début une organisation commune de marchés peut ne pas se révéler complètement adéquate aux buts énumérés à l'article 39 du traité et présenter des lacunes susceptibles de mettre en péril la stabilité du marché dans une partie de la Communauté; que, s'il incombe aux institutions responsables de rechercher, avec toute la diligence voulue, les causes de telles difficultés et d'adapter au plus tôt les règlements portant organisation commune des marchés afin de remédier aux insuffisances révélées, il leur est loisible de prendre, en attendant, des mesures provisoires qui se limitent à ceux des États membres dont le marché a plus particulièrement été affecté». Il doit en être tout spécialement ainsi lorsqu'une organisation commune n'existe pas et qu'il s'agit des nouveaux États membres.

Vous vous êtes inspirés d'une idée voisine en jugeant dans votre arrêt Defrenne du 8 avril 1976 (Recueil p. 455) que l'«application de l'article 119 relatif à l'égalité des rémunérations devait être pleinement assurée par les anciens États membres à partir du 1er janvier 1962 et, par les nouveaux États membres, à partir du 1er janvier 1973»; qu'«il convient de tenir compte, *à titre exceptionnel*, de ce que les parties intéressés ont été amenées, pendant une période prolongée, à maintenir des pratiques contraires à l'article 119» et que «des considérations impérieuses de sécurité juridique tenant à l'ensemble des intérêts en jeu, tant publics que privés, empêchent en principe de remettre en cause les rémunérations pour des périodes passées».

2. En ce qui concerne les secteurs agricoles «inorganisés», force est de constater que le système des prix minima de l'article 44 du traité CEE a continué d'être appliqué, nonobstant l'expiration de la période de transition. L'article 44 a été mis en œuvre par la décision du Conseil du 4 avril 1962, déterminant des critères objectifs pour l'établissement de ces prix. Le paragraphe 6 de cette disposition prévoyait qu'à l'expiration de la période de transition il serait procédé au relevé des prix minima existant encore et que le Conseil «fixerait le régime à appli-

quer dans le cadre de la politique agricole commune». Si donc le maintien de prix minima était envisagé au-delà de la période de transition, ce maintien n'était possible que selon un «régime à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune». Sur la base de cette disposition, le Conseil a arrêté, à la veille de l'expiration de la période de transition, sa décision du 20 décembre 1969: comme il n'était pas possible de mettre en place, avant la fin de cette période, une organisation commune de marchés pour une série de produits encore soumis à un régime de prix minima et ayant vocation à être «organisés», cette décision a expressément prévu, pour certains États membres, soit le maintien en vigueur du régime des prix minima, soit la perception d'une taxe compensatoire s'y substituant. C'est ainsi que le Conseil a autorisé la perception de taxes compensatoires en remplacement des prix minima, à l'importation en Allemagne, des vinaigres comestibles et de leurs succédanés, à l'exception des vinaigres de vin et, à l'importation en France, de pommes de terre de semence et de certains produits de la pêche.

Les taxes compensatoires pour les vinaigres de vin et pour les produits de la pêche ont été supprimées respectivement le 1er juin 1970, en application du règlement n° 816/70 du Conseil du 24 avril 1970, portant dispositions complémentaires en matière d'organisation du marché viti-vinicole, et le 1er février 1971, en application du règlement n° 2142/70 du Conseil du 20 octobre 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche (ce dernier règlement disposait en effet expressément que le régime qu'il instituait ne serait applicable, mises à part les mesures transitoires, qu'à partir du 1er février 1971).

La décision du Conseil du 20 décembre 1969, dont l'application devait cesser au plus tard le 31 décembre 1970, a été ultérieurement prorogée à diverses reprises. Son champ d'application s'est peu à peu réduit. Mais, étant donné que, «pour les pommes de terre, y compris les pommes de terre de semence et les vinaigres comestibles et leurs succédanés autres que de vin, des mesures d'organisation commune des marchés ne seront pas encore applicables au 31 décembre 1973», le régime des taxes compensatoires a été prorogé à l'importation, respectivement en France et en Allemagne, en dernier lieu par décision du Conseil du 17 décembre 1974.

Ainsi, les taxes compensatoires tenant lieu de prix minima existaient encore au 31 décembre 1975 pour les importations de plants de pommes de terre en France et de certains vinaigres en Allemagne (décision de la Commission du 25 janvier 1975). De même, la France et l'Allemagne ont été autorisées à différer l'application des droits du tarif douanier commun pour ces produits par décision de la Commission du 11 décembre 1974, soit le lendemain même de votre arrêt Charmasson.

3. Au plan de ses propositions au Conseil, la Commission adopte une attitude radicalement différente de celle qu'elle soutient devant vous: nous voulons parler, en premier lieu, du secteur de la viande ovine, et vous nous excuserez de cette incursion dans un contentieux qui est également pendant devant vous.

Par décision de la Commission du 22 décembre 1972, la France a été autorisée à appliquer des mesures de protection pour la viande ovine originaire des pays tiers et mise en libre pratique dans les autres États membres jusqu'à la mise en place d'un règlement du Conseil portant

organisation commune des marchés pour le produit en cause. Cette décision a été périodiquement reconduite et, en dernier lieu, le 9 février 1978. Selon l'article 2 de cette décision, sa validité est limitée à la mise en application d'un règlement du Conseil portant organisation commune des marchés pour les produits en cause et au plus tard le 31 décembre 1978. A partir de l'adhésion et vis-à-vis des nouveaux États membres, les mesures qui avaient pu être prises pour les États membres originaires au titre de la clause de sauvegarde de l'article 115 sont considérées comme faisant partie de l'organisation nationale de marché. Ces mesures ne seront caduques qu'au moment de l'entrée en vigueur d'une organisation commune.

Un argument encore plus décisif peut être invoqué contre la thèse soutenue par la Commission: même après Charmasson et avant sa dernière proposition du 31 mars 1978, la Commission avait soumis un projet de règlement *provisoire,* intitulé «proposition de règlement portant organisation commune *transitoire* des marchés dans le secteur de la viande ovine», qui était applicable du 1er janvier 1976 au 31 décembre 1977. Ce projet montre que la Commission admettait elle-même, jusqu'au 31 décembre 1977, des dérogations au principe de la jurisprudence Charmasson *en ce qui concerne les anciens États membres.*

Dans cette proposition, présentée le 18 septembre 1975, la Commission note que les échanges des produits du secteur de la viande ovine entre les États membres sont «actuellement régis par les dispositions particulières de l'acte d'adhésion et celles applicables dans le cadre d'organisations nationales de marché existant notamment en France»; «il se révèle par conséquent nécessaire de prévoir des dispositions particulières et transitoires pour les États membres concernés. Dans l'attente d'une organisation commune des marchés définitive, il est indiqué de permettre le maintien des régimes nationaux d'importation appliqués à l'égard des pays tiers ... Toutefois, les dispositions de l'acte d'adhésion régissant l'abolition progressive des droits de douane à l'intérieur de la Communauté doivent être respectées». Le régime prévu devait être applicable à partir du 1er janvier 1976 et jusqu'au 31 décembre 1977.

Dans sa proposition de règlement portant organisation commune (définitive) de marchés dans le secteur de la viande ovine, la Commission admet encore que le passage du régime existant dans chacun des États membres à celui instauré par le règlement doit s'effectuer dans les meilleures conditions; dès lors, des mesures *transitoires* peuvent s'avérer nécessaires pour faciliter ce passage. Il y a lieu de limiter ces mesures au délai strictement nécessaire pour éviter des perturbations dans les échanges de nature à mettre en péril les objectifs de l'article 39, paragraphe 2, b), du traité (c'est-à-dire précisément assurer un niveau de vie équitable à la population agricole); ces mesures peuvent également être prises sous forme d'aides octroyées aux producteurs communautaires, dans le but de satisfaire aux conditions prévues à l'article 43, paragraphe 3, a), du traité.

L'article 43, paragraphe 3, dispose que:

«l'organisation commune prévue à l'article 40, paragraphe 2, peut être substituée aux organisations nationales de marché, dans les conditions prévues au paragraphe précédent, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée:

a) *si* l'organisation commune offre aux États membres opposés à cette mesure et disposant eux-mêmes d'une organisation nationale pour la production en cause des garanties équivalentes

pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés, compte tenu du rythme et des adaptations possibles et des spécialisations nécessaires . . .»

Le titre IV de cette proposition contient, sous la rubrique «autres mesures», c'est-à-dire ce qu'il faut bien appeler des mesures transitoires, un article 26 dont le paragraphe 1 dispose: «afin de faciliter le passage du régime existant avant l'application du présent règlement dans chacun des États membres au régime institué par le présent règlement, la Commission peut arrêter les *mesures appropriées*».

4. En ce qui concerne l'alcool éthylique d'origine agricole, pour lequel est également prévue une organisation commune des marchés, nous nous bornerons aux remarques suivantes:

La proposition modifiée présentée par la Commission au Conseil le 7 décembre 1976, qui doit encore être remaniée, contient notamment des mesures transitoires pour l'alcool de mélasse pendant une période «qui ne peut excéder sept campagnes» (article 7) et des mesures *transitoires* applicables jusqu'au 30 juin 1979 «au plus tard», «pour faciliter le passage du régime existant à celui institué par le présent règlement» (article 41). En réponse à une question que vous lui avez posée dans l'affaire 91/78, Hansen, la Commission déclare «qu'autant qu'elle sache, la République fédérale désire conserver l'organisation nationale du marché de l'alcool éthylique d'origine agricole et, dès lors, la garantie de prix assurant la couverture des coûts jusqu'à ce que ce système puisse être relayé par l'organisation commune de marchés projetée».

5. Revenons enfin au secteur en cause dans la présente affaire.

Il va de soi qu'un régime vraiment communautaire du type de ceux adoptés en général pour les produits agricoles, c'est-à-dire reposant sur la formation d'un *prix* de marché correspondant aux besoins des producteurs nationaux et assorti de divers mécanismes compensateurs, suppose l'abandon, par le Royaume-Uni, de sa politique de soutien aux agriculteurs (déficiency payments et autres mesures). Telle est bien l'idée qui se dégage de l'acte d'adhésion.

Se rendant compte du caractère peu satisfaisant que présenterait un régime entièrement libéralisé et sans doute pour dégager sa responsabilité à la suite de l'arrêt Charmasson, la Commission a tenté de parvenir à la mise sur pied d'une organisation commune pour qu'il n'y ait pas, après le 31 décembre 1977, d'interruption entre les organisations nationales, supposées devenues caduques à cette date, et l'organisation commune. Elle a présenté au Conseil, le 23 janvier 1976, une proposition de règlement qui repose sur les principes ci-dessus rappelés. Malheureusement, ses efforts n'ont jusqu'à présent pas abouti.

D'après la proposition soumise par la Commission elle-même au Conseil, il est prévu une période transitoire en vue de faciliter la reconversion vers une réglementation communautaire. Ceci veut dire que l'organisation commune ne pourra être définitivement mise en place qu'à plus longue échéance. En effet, l'article 34 de cette proposition prévoit que, «dans le cas où des mesures *transitoires* seraient nécessaires pour faciliter le passage du régime en vigueur sur le plan communautaire et dans les États membres à celui prévu par le règlement proposé, notamment dans le cas où la mise en application du nouveau régime à la date prévue se heurterait à des difficultés sensibles, ces mesures sont arrêtées

selon la procédure prévue à l'article 27 (procédure du comité de gestion). Elles demeurent applicables *jusqu'au 31 juillet 1977* au plus tard».

A notre connaissance, la Commission n'a pas, à ce jour, modifié sur ce point sa proposition. Ceci implique donc qu'en 1976 encore, dans l'esprit de la Commission, les mesures du genre de celles qui sont prises dans le cadre des organisations nationales de marché existantes (taxes compensatoires, mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, etc.), pourtant incompatibles avec le traité CEE depuis le 1er janvier 1970 en vertu, notamment, de votre jurisprudence Miritz, pouvaient redevenir licites jusqu'au 31 juillet 1977, pourvu qu'elles fussent «communautarisées».

La Commission reconnaît elle-même, dans l'exposé des motifs de ses propositions de prix pour 1978, que la suppression pure et simple des organisations nationales, qui *pourrait* apparaître, *à première vue,* comme une conséquence logique des règles du traité, *pourrait* ne pas être conforme aux objectifs prévus à l'article 39 de ce même traité. Elle se déclare pleinement consciente de la situation sur les marchés de la pomme de terre dans la Communauté ainsi que des conséquences que l'abolition pure et simple du régime actuel pourrait entraîner au Royaume-Uni et affirme poursuivre activement la recherche d'une solution d'ensemble. Selon elle, ces raisons rendent indispensable et urgente l'adoption de *sa* proposition pour une organisation commune des marchés qui se trouve actuellement en instance devant le Conseil, ou plus exactement qui lui a été retournée depuis la résolution du Parlement européen du 16 septembre 1976.

Malheureusement, c'est là une déclaration platonique qui ne peut être d'aucun secours pour les producteurs de pommes de terre au Royaume-Uni.

Cette allégation serait plus crédible si la Commission entamait contre le Conseil un recours fondé sur l'obligation de celui-ci, dans le cadre de l'article 60, paragraphe 2, tel qu'elle l'interprète, d'élaborer une politique commune pour les pommes de terre. Mais, indépendamment des difficultés politiques auxquelles s'exposerait une telle initiative, elle se heurterait déjà au simple fait que la balle est de nouveau dans son camp depuis la résolution susmentionnée du Parlement européen.

La thèse de la Commission serait également plus convaincante si elle était intervenue au titre de l'article 2 du règlement du Conseil n° 26 au sujet des groupements de producteurs néerlandais.

La proposition de règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur de la pomme de terre, présentée par la Commission au Conseil le 23 janvier 1976, prévoit expressément l'institution de groupements de producteurs (article 7), mais il était stipulé que ces groupements ne devaient pas détenir une position dominante sur le marché commun, l'appréciation de cette condition devant être faite à la lumière des critères dégagés par la pratique de la Commission et par la jurisprudence de la Cour. Comme cette proposition n'a pas encore abouti, on doit en conclure que les groupements de producteurs qui ne satisferaient pas à cette condition demeurent interdits. De même, contrairement à la proposition présentée par la Commission au Conseil, le règlement n° 1360/78 de celui-ci du 19 juin 1978, concernant les groupements de producteurs et leurs unions, n'a pas inclu la pomme de terre dans son champ d'application. Si donc le Conseil a exclu les groupements de producteurs de son règlement, en dépit

ou à cause du fait que la Communauté n'a pas encore adopté de politique commune pour ce produit, c'est que les règles du traité en matière de concurrence doivent s'appliquer de plein droit à ceux qui récoltent et qui commercialisent ce produit.

Le règlement n° 26, en liaison avec l'article 42 du traité, s'applique aux pommes de terre, qui est un produit agricole au sens de l'annexe II du traité. Ses dispositions restreignent l'applicabilité des règles sur la concurrence et, en particulier, de celles qui concernent l'interdiction des aides octroyées aux produits agricoles ne faisant pas encore l'objet d'un règlement portant organisation commune des marchés.

L'article 2, paragraphe 1, de ce règlement dispose: «l'article 85, paragraphe 1, du traité est inapplicable aux accords, décisions et pratiques ... qui font partie intégrante d'une organisation nationale de marché ou qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs énoncés à l'article 39 du traité». Mais, depuis l'expiration de la période de transition du traité CEE, comme de la prétendue «période transitoire» de l'acte d'adhésion, selon la thèse de la Commission, ces organismes cessent automatiquement d'être exemptés de plein droit des dispositions des articles 85 et 86 du traité CEE et sont donc interdits. Il serait intéressant de savoir si, de l'avis de la Commission, ces dispositions du règlement n° 26 sont, elles aussi, devenues caduques depuis le 31 décembre 1977 et si, en conséquence, l'applicabilité des règles sur la concurrence dans le secteur de la pomme de terre est de plein droit depuis cette date et quelles conséquences la Commission en a tirées au regard des groupements de producteurs aux Pays-Bas.

Enfin, la Commission invoque un argument politique. Comme nous l'avons dit, on doit constater que ses efforts sont demeurés vains jusqu'ici. Certains pensent en effet qu'une organisation commune serait inutile. D'autres estiment que l'organisation projetée n'accorderait pas de garanties suffisantes aux producteurs, condition mise par le traité à la substitution d'une organisation commune aux organisations nationales existantes. Le résultat, en droit, serait que nous nous trouverions en présence d'une sorte de «zone de libre-échange» ou plutôt de «vide juridique», sans le volet «mesures de soutien» dont s'accompagne toute organisation commune des marchés, puisque l'effet de l'arrêt Charmasson serait précisément d'exclure tout lien entre les obligations des États membres en cette matière et l'adoption d'actes communautaires.

Comme l'a fort bien montré M. l'avocat général G. Reischl dans ses conclusions sous l'affaire Rewe (Recueil 1976, p. 208), considérer que l'organisation nationale de marché en cause doit être réputée aménagée à la fin de la «période transitoire», nonobstant le fait qu'il est prévu qu'elle doit être remplacée par une organisation commune et qu'une telle organisation n'a pas été mise en place, reviendrait à priver un État membre d'un argument important dans les négociations relatives à la substitution d'une organisation commune à l'organisation nationale existante, élément pourtant expressément réservé par l'article 43, paragraphe 3. Ceux des États membres qui ne sont pas déjà très chauds partisans de l'établissement d'une telle organisation parce que la production et la commercialisation sont organisées sur une base «volontaire», ou qui ne sont favorables qu'à une organisation «légère», auraient encore moins de raisons d'accepter une telle organisation ou une organisation plus «lourde» puisqu'ils auraient déjà obtenu l'«aménage-

ment», pour ne pas dire le démantèlement des organisations nationales concurrentes; intéressés uniquement par l'application des dispositions du traité en matière de libre circulation des marchandises, ils pourraient atteindre leur but en se contentant de faire obstruction et de laisser passer le temps.

A l'inverse, un État qui s'opposerait à l'instauration d'une organisation commune totalement invertébrée parce qu'elle ne lui offrirait pas de garanties équivalant à celles de l'organisation nationale dont il dispose ne pourrait user de la prérogative qui lui est pourtant expressément reconnue par l'article 43, paragraphe 3, a).

Ainsi, loin de constituer un pas en avant vers l'adoption de l'organisation commune, comme le soutient la Commission, le démantèlement de l'organisation nationale enlèverait une grande partie de son intérêt à l'établissement d'une telle organisation commune.

VII — Pour terminer, nous voudrions élever quelque peu le débat.

En présence des carences du pouvoir «législatif», on aurait pu considérer que les règlements ou directives prévus pour mettre en application certaines dispositions du traité ne pouvaient plus, désormais, intervenir, les pouvoirs accordés à cet effet étant limités à la période de transition et qu'en conséquence les droits reconnus par le traité pourraient être pleinement exercés.

Inversement, on aurait pu admettre que le retard apporté à la mise en vigueur des règlements ou directives ne dispensait pas de l'obligation de les prendre, même après le 1er janvier 1970, et qu'en attendant les dispositions du traité, dans la mesure où elles ne peuvent être mises en œuvre que par le moyen de ces règlements ou directives, ne sont pas directement applicables.

Dans votre arrêt Reyners du 21 juin 1974 (Recueil p. 631), vous avez pris parti pour une thèse intermédiaire en faisant une distinction entre les règles considérées comme directement applicables par leur nature et celles qui nécessitent des mesures d'application pour être effectivement mises en œuvre.

La Cour allait-elle recourir à une telle distinction à l'égard des retards survenus dans la mise en œuvre de la politique agricole commune, notamment quant à l'établissement d'une organisation commune de marchés dans certains secteurs?

D'après l'article 38, paragraphe 2, du traité, les règles prévues pour l'établissement du marché commun (celles des articles 30 et suiv., par exemple) ne sont applicables aux produits agricoles que sous réserve des dispositions des articles 39 à 46, c'est-à-dire de l'établissement d'une politique agricole commune telle qu'elle est définie à l'article 39. Or, la mise sur pied d'une telle organisation ne peut être le résultat que de règles claires et précises, exhaustivement définies et créant des droits en faveur des justiciables. Il va de soi que les dispositions de l'article 40 du traité CEE ne sont pas «directement applicables». Telle a toujours été la thèse de la Commission, avant comme après l'arrêt Charmasson. Cependant, avec cet arrêt, la Cour a sensiblement élargi sa conception de l'effet direct. Il ne s'agit pas uniquement de vérifier que telle ou telle disposition est par elle-même de nature à être appliquée immédiatement, il convient en outre de rechercher, au cas où plusieurs règles seraient applicables simultanément, quelle est celle qui est la plus fondamentale par rapport aux principes généraux du traité. Selon l'arrêt Charmasson, l'élimination des restrictions quantitatives, l'un des fondements du marché commun,

étant d'application directe, cette règle doit l'emporter sur la nécessité de la politique agricole commune, dans la mesure où celle-ci comporte une atténuation du principe de libre circulation des produits et n'a pu être mise sur pied dans les délais fixés par le traité CEE.

Il ne s'agit plus seulement d'une notion d'applicabilité directe, fondée sur la seule inutilité de toute mesure d'application, mais d'une prise de position destinée à exercer une pression sur l'exécutif communautaire et, par son intermédiaire, sur les États membres en vue de parvenir à une pleine application du traité.

Encore faut-il qu'un tel résultat, nécessitant, par hypothèse, l'intervention de règlements ou d'autres mesures d'exécution, puisse être obtenu rapidement sans entraîner les graves distorsions ou les bouleversements qu'une intégration brutale serait susceptible de provoquer dans un secteur économique déterminé, notamment en matière agricole, si elle risquait d'aboutir à la négation des principes posés par l'article 39 du traité. Des mesures transitoires peuvent objectivement s'avérer nécessaires. Le juge ne peut, si légitimes soient ses efforts en vue de faire triompher les objectifs du traité, substituer entièrement sa responsabilité à celle de l'exécutif qui, pour une large part, est aussi le législateur. Ce qui nous paraît certain, en tout cas, c'est qu'une telle attitude s'impose lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de l'application non des dispositions mêmes du traité, mais de celles de l'acte d'adhésion. Nous croyons avoir montré que la période expirant le 31 décembre 1977 était bien différente, quant à sa nature et quant à ses effets, de la période transitoire de quinze ans prévue par le traité, et que les règles édictées pour réaliser l'assimilation de l'économie des nouveaux États membres pendant un aussi court délai étaient sensiblement plus souples que celles que le traité avait établies pour la réalisation du marché commun entre les États fondateurs.

La politique agricole commune, telle qu'elle est définie à l'article 39, ne peut s'accompagner du risque de disparition, dans un État membre ayant souscrit à l'acquis communautaire en 1972-1973, de tout un secteur de production, comme ce peut être le cas, au moins théoriquement, en matière industrielle.

Sous réserve de ce que nous pourrions dire dans l'affaire 231/78, nous concluons à ce qu'il soit répondu à la question posée que:

s'agissant d'un produit agricole qui, à la date de l'adhésion, ne relevait pas d'une organisation commune des marchés et qui, le 1er janvier 1978, n'en relevait toujours pas, l'application de restrictions quantitatives à l'importation à l'égard de ce produit après le 31 décembre 1977, pour autant que ces mesures fissent partie intégrante d'une organisation nationale des marchés en vigueur à la date de l'adhésion et dans la mesure nécessaire pour assurer le maintien de l'organisation nationale en attendant la réalisation de l'organisation commune des marchés dans le secteur du produit en cause, n'est pas contraire à l'article 60, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion.