forme à l'objectif qu'elles visent de les maintenir pour un délai non fixé.

4. Ni l'article 2, paragraphe 1er, du règlement (CEE) n° 1428/71 du Conseil du 2 juillet 1971, ni l'article 41 de l'accord d'association avec la Grèce n'établissent un ordre de priorité entre les mesures de sauvegarde qui y sont indiquées.
Il est conforme à l'objectif visé par ces mesures que l'autorité puisse choisir, selon les circonstances, celle qui lui apparaîtra la plus appropriée.

Dans l'affaire 40-72

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle adressée à la Cour de justice en application de l'article 177 du traité CEE par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

I. Schroeder KG à Hambourg,

demanderesse au principal,

et

République fédérale d'Allemagne, représentée par l'Office fédéral pour l'alimentation et les forêts à Francfort-sur-le-Main,

défenderesse au principal,

une décision à titre préjudiciel sur la validité du règlement (CEE) n° 1643/71 de la Commission du 28 juillet 1971 (JO n° L 171/2 du 30. 7. 1971) instaurant un système de prix minima applicables à l'importation de concentrés de tomates en provenance de la Grèce, et, en ordre subsidiaire, sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1er, du règlement (CEE) n° 1428/71 du Conseil du 2 juillet 1971 (JO n° L 151/6 du 7. 7. 1971) définissant les conditions d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes,

LA COUR,

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

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

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

L'organisation commune des marchés dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes fut instaurée par le règlement (CEE) n° 865/68 du Conseil du 28 juin 1968 (JO n° L 153/8 du 1. 7. 1968).

En l'absence de coordination et d'unification des régimes d'importation appliqués par chacun des États membres à l'égard des pays tiers, le Conseil fut amené à édicter le règlement n° 1427/71 du 2 juillet 1971 (JO n° L 151/5 du 7. 7. 1971), dont l'objet est de permettre à la Communauté de « faire face aux situations de graves perturbations auxquelles le marché des produits en cause pourrait être exposé du fait d'importations réalisées dans des conditions, notamment en matière de prix, de nature à mettre en péril les objectifs fixés à l'article 39 du traité ».

Les conditions d'application du règlement n° 1427/71 furent arrêtées par le Conseil dans un second règlement n° 1428/71 daté, lui aussi, du 2 juillet 1971 (JO n° L 151/6 du 7. 7. 1971).

Les mesures de sauvegarde qui peuvent être prises par la Commission sont énumérées à l'article 2, paragraphe 1, de ce règlement :

« a) la suspension totale ou partielle des importations ou des exportations ;

b) un système de prix minima au-dessous desquels les importations peuvent être soumises à la condition qu'elles se fassent à un prix supérieur au prix minimum fixé pour le produit en cause ».

Sur la base du règlement n° 1427/71 et compte tenu des principes fixés dans le règlement n° 1428/71, la Commission a arrêté deux mesures de sauvegarde qui subordonnent l'importation des concentrés de tomates à la délivrance de titres d'importation.

La première, édictée par le règlement n° 1558/71 (JO n° L 164/14 du 22. 7. 1971), est applicable aux pays tiers à l'exception de la Grèce et met en place un système de restrictions quantitatives ; la seconde qui fait l'objet du règlement n° 1643/71 est applicable à la Grèce et prévoit un système de prix minima.

Selon l'article 2 de ce dernier, la délivrance du titre d'importation est subordonnée à l'engagement écrit de l'importateur d'assurer :

« aa) .....

bb) que cette importation est la suite d'un contrat prévoyant la vente et la livraison franco frontière de la Communauté, ou d'un endroit situé en dehors de celle-ci, à un prix supérieur à celui figurant à l'annexe du présent règlement pour la qualité en cause, et

cc) que ce prix sera effectivement payé ».

La firme Schroeder, demanderesse au principal, a demandé le 10 septembre 1971 à l'Office fédéral pour l'alimentation et les forêts, défenderesse au principal, un titre d'importation pour du concentré de tomates en boîtes (position tarifaire n° 20.02) en provenance de Grèce.

Cette demande fut rejetée par décision du 15 septembre 1971 parce que l'intéressée se refusait à souscrire les engagements auxquels l'article 2 du règlement n° 1643/71 subordonne la délivrance de ce titre. Sa réclamation contre cette décision ayant été rejetée, la demanderesse introduisit devant le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main un recours ten-

dant à l'annulation de la décision de rejet dont elle a été l'objet.
Elle estime que l'article 2 du règlement n° 1643/71 est nul et viole les textes qui lui servent de base juridique, à savoir l'article 39, paragraphe 1, littera c, du traité CEE et l'article 1er, paragraphe 1er, phrase 1 du règlement n° 1427/71, parce que les systèmes de prix minima instaurés par lui ne permettraient pas d'atteindre le but recherché de la stabilisation des marchés étant donné qu'il existerait de nombreuses possibilités de les tourner. En outre, il existerait un ordre de priorité entre l'introduction de restrictions quantitatives et de prix minima. La demanderesse déclare encore que les conditions de l'adoption de mesures de sauvegarde ne seraient pas remplies, parce qu'il n'existerait aucune perturbation grave du marché ni aucune menace de ce genre. Au reste, le prix minimum fixé serait trop élevé et aurait donc un effet prohibitif.
Le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main, ayant des doutes quant à la validité du règlement n° 1643/71, a posé à la Cour les questions suivantes :

1. a) L'article 2 du règlement n° 1643/71 viole-t-il les dispositions combinées de l'article 40, paragraphe 3, et de l'article 39, paragraphe 1er, c, du traité CEE ?
   b) L'article 2 du règlement n° 1643/71 viole-t-il, en outre, le texte qui lui sert de base juridique, notamment l'article 1er, paragraphe 1er, phrase 1, du règlement n° 1427/71 du Conseil du 2 juillet 1971 ?
2. Subsidiairement : l'article 2 du règlement n° 1643/71 viole-t-il des principes fondamentaux de l'état de droit, en particulier le principe de la proportionnalité et le principe de la protection de la bonne foi ?
3. Subsidiairement : l'article 2 du règlement est-il illégal parce que les prix minima fixés en annexe à cette décision sont supérieurs aux prix pratiqués dans les États membres et ont des effets prohibitifs ?
4. Subsidiairement : l'article 2, paragraphe 1er, du règlement n° 1428/71 du Conseil doit-il, comme l'article 41 de l'accord du 9 juillet 1961 créant une association entre la CEE et la Grèce, être interprété en ce sens qu'il existe un ordre de priorité entre les mesures qui y sont indiquées ?

L'ordonnance de renvoi du 19 juin 1972 a été enregistrée au greffe de la Cour le 4 juillet 1972.
Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, la partie requérante, la Commission et le Conseil ont présenté des observations écrites.
Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé qu'il n'y avait pas lieu de procéder à des mesures d'instruction préalable.
A l'audience du 22 novembre 1972, la requérante, représentée par Me Modest, la Commission, représentée par M. Gilsdorf, et le Conseil, représenté par M. Schloh, ont été entendus en leurs observations orales. L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 10 janvier 1973.

II — Observations présentées en vertu de l'article 20 du statut

Attendu que les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut peuvent être résumées comme suit :

Passant en revue l'ensemble de la réglementation communautaire concernant l'importation de concentrés de tomates, la firme Schroeder, *demanderesse au principal,* observe que la Commission a subordonné l'importation de concentrés de tomates en provenance des pays tiers à la délivrance par l'État importateur d'un titre d'importation, assorti de restrictions quantitatives à l'importation (règlements n° 1558/71 et n° 1785/71 de la Commission, JO n° L 164/14 du 22. 7. 1971 et JO n° L 184/55 du 14. 8. 1971).
Les importations en provenance d'Espagne, du Portugal, du Maroc et de la Grèce font l'objet d'une réglementation

différente. Pour les trois premiers pays, la Commission a exonéré par le règlement (CEE) nº 1738/71 du 6 août 1971 (JO nº L 178/14 du 7. 8. 1971) les importateurs de l'obligation de présenter un titre d'importation, excluant également les restrictions quantitatives. La Commission fait valoir à cet égard que les gouvernements de ces pays s'étaient déclarés disposés à garantir qu'à l'importation dans la Communauté de produits en provenance de leur territoire, le prix pratiqué ne serait pas inférieur à un niveau minimum et que tout détournement de trafic serait évité. La réglementation applicable à la Grèce diffère, à la fois, de celle appliquée à l'égard des trois pays cités et de celle appliquée à l'égard des pays tiers.

La requérante soulève que les règlements de la Commission ne contiennent aucune disposition transitoire qui aurait permis aux importateurs d'exécuter les contrats d'importation conclus avant l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde.

D'après la firme Schroeder la république fédérale d'Allemagne se serait opposée aux mesures de sauvegarde prises sur l'initiative de la République italienne en soutenant qu'il n'existait aucune donnée faisant foi, relative au prix de revient de la purée de tomates fabriquée par l'industrie italienne et que les difficultés de cette industrie n'étaient pas dues aux importations en provenance de pays tiers, réalisées à des prix inférieurs à ses prix de revient, mais étaient d'origine structurelle. Citant les articles 12 à 19 et 41 de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce, la requérante observe que, selon cette dernière disposition, des mesures de sauvegarde ne pourraient être prises que pour autant que l'élimination des droits de douane soit susceptible de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité. Dans un tel cas, un système de prix minima pourrait être appliqué, au-dessous desquels les importations peuvent être *soit* temporairement suspendues ou réduites, *soit* soumises à la condition qu'elles se fassent à des prix supérieurs au prix minimum fixé.

En ce qui concerne les éléments de fait, la firme Schroeder émet les observations suivantes qui concernent plus particulièrement le rapport du 7 mars 1972 sur l'application des mesures de sauvegarde aux importations des concentrés de tomates, adressé par la Commission au Conseil.

La requérante affirme que si les mesures de sauvegarde ont été prises à l'initiative de l'Italie et de la France, il ne serait nulle part établi dans ce rapport que des perturbations se soient également produites dans les autres États membres et qu'elles soient dues « per se » aux importations en provenance de pays tiers. Le rapport n'aurait pas non plus examiné l'existence de perturbations dans la vente de concentrés de tomates italiens et français dans les autres pays de la Communauté.

Ce rapport ne contiendrait aucune donnée numérique relative aux quantités de concentrés de tomates produites dans la Communauté en général et dans chaque État membre en particulier, au cours des années qui ont précédé et suivi l'introduction des prix minima. Se basant sur l'annuaire 1971, publié par l'Office statistique de la Communauté économique européenne, la requérante évalue cette production globale à 396 000 tonnes pour 1968, 581 000 tonnes pour 1969 et 686 000 tonnes pour 1970, ces chiffres englobant les concentrés de tomates en pots (nº 07.03 dans la nomenclature statistique).

La requérante demande qu'il soit ordonné à la Commission de présenter les chiffres de production globale dans la Communauté et les États membres ainsi que les chiffres d'exportations italiennes et françaises de concentrés de tomates dans les autres États membres.

La requérante émet également des doutes quant à l'exactitude des chiffres qui, dans ledit rapport, ont trait aux importations de concentrés de tomates en provenance de pays tiers avant et après les mesures de sauvegarde. Ainsi le niveau des importations grecques en Italie après l'entrée en vigueur des mesures de sauve-

garde serait-il resté sensiblement le même, eu égard aux fraudes en matière d'origine du produit.

Finalement, la requérante note que le rapport de la Commission au Conseil ne contiendrait aucune donnée ni aucun calcul relatifs au prix de revient des fabricants de concentré de tomates dans chaque État membre. La Commission se serait donc uniquement appuyée, pour fixer le montant des prix minima, sur une communication du gouvernement italien dans laquelle le prix d'usine de la purée de tomates, à savoir le produit pilote ayant un contenu en extraits secs de 28 à 30 % serait de 36 unités de compte les 100 kg. Le prix minimum fixé à 34 unités de compte ne laisserait aux importations grecques qu'une préférence de 1,4 unité de compte, par rapport aux 35,4 unités de compte, prix minimum convenu avec le Portugal, l'Espagne et le Maroc, alors qu'en principe, suite à l'accord d'association, la préférence devrait s'élever à 5,4 unités de compte.

La requérante relève de plus qu'après l'entrée en vigueur de toutes les mesures de sauvegarde, les prix sur le marché ne se seraient pas sensiblement rapprochés des prix minima fixés, mais seraient restés bien inférieurs. Elle renvoie à cet effet aux prix franco frontière allemande pour les concentrés de tomates italiens qui correspondraient par ailleurs aux offres de deux entreprises importatrices allemandes à cette époque.

Sur le plan juridique, la requérante fonde son argumentation sur le principe de la proportionnalité : « la liberté du sujet de droit ne doit subir d'atteinte que dans la mesure et avec les moyens nécessaires pour réaliser un objectif spécial dans l'intérêt du bien commun. L'intervention en elle-même doit être nécessaire, elle ne doit pas dépasser la mesure nécessaire et parmi les moyens qui peuvent s'offrir pour réaliser cet objectif, c'est celui qui, d'une part, est de nature à permettre d'atteindre l'objectif fixé dans l'intérêt général et qui, d'autre part, porte l'atteinte la moins grande au sujet de droit qui devra être employé ».

Ce principe ferait partie du droit communautaire et serait exprimé tant à l'article 40, paragraphe 3, du traité, qu'à l'article 1er, paragraphe 1er, du règlement n° 1427/71 subordonnant la prise de mesures de sauvegarde à l'existence ou à la menace de perturbations graves du fait des importations ou des exportations. Les motifs des règlements nos 1428/71 du Conseil et 1643/71 de la Commission, ce dernier renvoyant aux critères mentionnés à l'article 44, paragraphes 2 et 3, du traité, s'inspireraient du même principe.

Pour que les mesures de sauvegarde soient licites et valides, il faudrait, aux yeux de la requérante, que les conditions suivantes soient remplies :

1) existence ou menace de perturbations graves sur le marché, dues aux importations de pays tiers ;
2) les mesures de sauvegarde doivent être nécessaires ;
3) elles doivent être de nature à éliminer la perturbation existante ou menaçante ;
4) un éventuel système de prix minima doit s'appuyer sur des principes qui tiennent compte en particulier des prix de revient nationaux moyens dans l'État membre, eu égard aux prix raisonnablement payés pour la matière première à l'exploitant agricole ;
5) les prix minima ne doivent pas avoir d'effet prohibitif ;
6) il faut rechercher quelle est la mesure — suspension totale ou partielle des importations ou système de prix minima — qui constituerait l'atteinte la moins importante à la liberté de l'importateur.

A propos des points ainsi énumérés, la requérante émet les objections suivantes à la mesure de sauvegarde litigieuse.

1. L'existence ou la menace de perturbations graves sur le marché n'aurait pas été contrôlée par la Commission qui se serait uniquement fondée sur les réclamations à elle adressées par l'Italie et la France. Les prix indiqués par le gouver-

nement italien étaient des prix de référence et qui n'incluaient pas uniquement les prix de revient de l'industrie italienne. Des objections auraient même été formulées en ce sens par la république fédérale d'Allemagne.
La Commission n'aurait pas vérifié si les perturbations, à supposer qu'il y en ait eu, étaient provoquées par les importations en provenance des pays tiers. En fait, les importations de pays tiers n'auraient représenté, pour l'année 1970, que 9,5 % du marché et les importations en provenance de Grèce n'auraient formé que 3,1 % du volume total des ventes dans la Communauté. L'évolution des prix après l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde aurait d'ailleurs confirmé l'hypothèse selon laquelle les importations de concentrés de tomates en provenance de pays tiers n'auraient pas provoqué les sérieuses perturbations qui leur auraient été attribuées.

2. La requérante affirme que les mesures n'étaient pas nécessaires. En admettant même qu'il y ait eu, au moins en Italie et en France, des perturbations graves, ayant pour origine les importations en provenance de pays tiers, il aurait suffi, comme le permet l'article 2, paragraphe 2, dernière phrase, du règlement n° 1428/71, de limiter les mesures de sauvegarde aux importations vers l'Italie et la France.

3. Les mesures prises n'auraient pas été efficaces. L'évolution réelle des prix de marché après l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde démontrerait que l'objectif visé n'aurait pas été atteint. De plus, le système de prix minima instauré par la Commission dans le règlement n° 1643/71 appellerait des abus et des détournements impossibles à contrôler et même légaux dans certains cas.

4. Le rapport de la Commission au Conseil ferait apparaître qu'elle n'a pas orienté ses prix minima en fonction des prix de revient de l'industrie de transformation dans la Communauté, mais au contraire en fonction d'un « prix pilote » souhaité et proposé par le gouvernement italien et que les producteurs italiens devraient atteindre grâce à l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde.

5. Tout système de prix minima a, aux yeux de la requérante, un effet prohibitif puisqu'il tend à empêcher les importations aussi longtemps que le prix du marché intérieur reste inférieur au prix minimum. Cet effet prohibitif ne serait pas critiquable à condition qu'il soit de durée limitée. S'il se prolongeait, il constituerait, par contre, une interdiction absolue des importations, incompatible avec l'article 44, paragraphe 2, du traité.
Comme il aurait été prouvé que les prix sur le marché ont continué à se situer et se situent toujours à un niveau inférieur à celui des prix de revient et en tout cas à celui des prix minima, ces derniers auraient un effet prohibitif durable.

6. Des deux mesures prévues à l'article 2, premier paragraphe, du règlement n° 1428/71 du Conseil, la suppression totale ou partielle des importations limiterait dans une moindre mesure la liberté de l'importateur que le système de prix minima. Cet ordre de priorité apparaîtrait non seulement dudit article 2 du règlement n° 1428/71 mais également de l'article 44, paragraphe 1, du traité CEE. L'atteinte plus grave résulterait du fait qu'en cas de limitation partielle, telle qu'introduite par le règlement n° 1558/71, les importations restent possibles, même si c'est dans un volume restreint. Le système de prix minima interdirait complètement les importations et, en l'occurrence, de façon durable. De plus, ce système obligerait les importateurs à revoir leurs contrats conclus antérieurement à la mesure.
Le fait que les prix grecs correspondaient à 60 à 70 % du prix de revient communautaire, tandis que les prix d'offre dans les autres pays tiers n'étaient inférieurs que de 30 à 40 % à ce prix de revient, ne justifierait pas le choix, par la Commission, de la mesure la plus restrictive à l'égard de la Grèce.
Aux yeux de la requérante, un contingentement des importations, même à concurrence de 50 %, tel que prévu à

l'égard des autres pays tiers par le règlement n° 1785/71 du 13 août 1971, aurait, tout en ayant un effet plus marqué sur le volume des importations, affecté de façon moins sensible les importateurs.

En conséquence, la requérante conclut à la nullité de l'article 2 du règlement de la Commission n° 1643/71 à l'exception de l'alinéa a) sous alinéa aa).

La *Commission* présente les observations suivantes :

En guise de préliminaire, elle note que la quatrième question posée à la Cour, quoique présentée sous la forme d'une demande d'interprétation, porterait en réalité, elle aussi, sur la validité de la disposition litigieuse, puisque, si le prétendu ordre de priorité existait, il aurait fallu instaurer en premier lieu une « restriction quantitative ou une suspension des importations », ce qui entraînerait la non-validité de l'article 2 du règlement n° 1643/71. La Commission ne désire pas soulever la question de l'utilisation possible d'une disposition de l'accord avec la Grèce pour contrôler la validité en application de l'article 177, premier alinéa b). Elle estime en effet que l'article 3 du règlement du Conseil n° 1428/71 devient le critère d'appréciation direct de la validité, puisqu'il renvoie aux obligations contractuelles, résultant de l'accord avec la Grèce.

Sur la première question

Dans la mesure où cette question porte sur le caractère « approprié » de la mesure de sauvegarde, la Commission estime qu'il y a lieu d'examiner ensemble les littera a) et b) de cette question.

En effet, l'article 1 du règlement n° 1427/71 lie in terminis le caractère « approprié » des mesures à prendre à la sauvegarde des « objectifs de l'article 39 du traité ». Elle fait, en outre, observer qu'il s'ensuit que le paragraphe 1, littera b, de cette dernière disposition, visant à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, doit, lui aussi, être pris en considération.

En ce qui concerne les doutes exprimés sur le caractère « approprié » de la mesure litigieuse en raison des possibilités de fraude et de détournement, elle observe, dans la mesure où cette critique est d'ordre général, qu'un système identique est prévu par l'article 44 du traité.

Le Conseil de ministres aurait même, dans sa décision du 4 avril 1962 (JO n° 30 du 20. 4. 1962, p. 995), mettant en œuvre les deux systèmes de prix minima visés à l'article 44, marqué sa préférence pour celui considéré comme inapproprié par la requérante par rapport au système de suppression totale ou partielle des importations en dessous du prix minima, et ce, parce qu'il affecterait moins les importations.

Il faudrait donc, de l'avis de la Commission, avancer des circonstances particulières permettant de constater que le système de prix minima contesté n'est pas approprié en tant que tel. On ne pourrait, sur ce point, partir des possibilités illégales de tourner la réglementation. En ce qui concerne les possibilités « légales » de fraude, notamment par l'entremise de filiales de l'importateur installées dans le pays exportateur, la Commission observe qu'elles n'affecteraient pas l'efficacité du système des prix minima en tant que mesure destinée à restreindre les importations et à stabiliser les marchés. Il n'en serait autrement que si la société importatrice utilisait le bénéfice réalisé par l'entremise de sa filiale pour vendre en dessous du prix minimum sur le marché d'importation. Un tel effet n'est, pour la Commission, ni nécessaire ni automatique. De plus, la création de firmes affiliées dans le pays exportateur ne se justifierait que dans la mesure où la réglementation aurait une certaine durée, élément incertain s'il en est, vu le caractère temporaire des mesures de sauvegarde.

La Commission poursuit en constatant que les importations de concentrés de tomates en provenance de Grèce ont accusé un recul sensible après l'introduction des mesures de sauvegarde.

Finalement, la Commission s'oppose à la thèse de la requérante selon laquelle la réglementation en cause serait absolument inhabituelle dans le cadre de l'or-

ganisation commune des marchés de la CEE. S'il est exact que la réglementation critiquée constitue le premier cas d'application d'un système de prix minima dans le cadre d'une clause de sauvegarde, il existerait, cependant, dans d'autres domaines, des réglementations subordonnant le régime d'importation applicable à l'observation d'un prix minimum.

Sur la deuxième question

Dans cette question la Commission relève quatre griefs :

1) une violation du principe de la proportionnalité, la mesure contestée entravant inutilement le commerce d'importation et n'étant pas nécessaire en soi ;
2) une violation du principe de la sécurité juridique, le commerce d'importation ne pouvant plus espérer « conclure et régler ses affaires dans des conditions de concurrence normale » ;
3) une violation du principe de la proportionnalité, le règlement n'étant pas limité dans le temps ;
4) une violation du principe de la proportionnalité, une perturbation sérieuse du marché dans la Communauté ou menace de telle perturbation n'existant peut-être pas.

A ce propos, elle fait remarquer ce qui suit :

Ad 1 — Le premier grief coïnciderait partiellement avec la première question posée, dans la mesure où il est affirmé que la mesure ne répond pas à l'objectif visé. Quant au caractère nécessaire de la mesure : si l'on entend par là qu'aucune mesure ne s'imposait, l'argument serait le même qu'au grief 4) ci-dessus ; si, par contre, il signifie qu'une mesure moins sévère eût pu être prise, il coïnciderait avec l'examen de l'ordre de priorité des mesures de sauvegarde.

Ad 2 — Le second grief ne correspondrait pas à la réalité. Le fait que certaines importations en provenance de Grèce puissent être effectuées sans appliquer le prix minimum, n'enlèverait pas à l'importateur la possibilité de régler et de conclure ses affaires « dans des conditions de concurrence normales » (c'est-à-dire, en se fiant à un fonctionnement normal du régime des prix minima dans l'ensemble).

Ad 3 — Pour ce qui est de l'absence de limitation dans le temps, la Commission observe en premier lieu qu'il s'agit de la caractéristique principale d'une mesure de sauvegarde, destinée à durer aussi longtemps que la perturbation ou le risque de perturbation du marché. La seule limitation résulterait du principe exprimé à l'article 2, alinéa 2, du règlement du Conseil n° 1428/71 qui dit que « les mesures ne peuvent être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires ». Au cas où le règlement de la Commission ne respecterait pas cette limitation, il serait ou *deviendrait* entaché d'un vice. Compte tenu de cette disposition, il n'aurait, dans le cas d'espèce, été ni nécessaire, ni approprié de limiter formellement dans le temps l'application du règlement, comme on le fait généralement pour les mesures de sauvegarde.
En ce qui concerne l'argument tiré de la limitation dans le temps prévue par la décision du Conseil sur les prix minima du 4 avril 1972 (JO n° 30 du 20. 4. 1962, p. 995) prise en exécution de l'article 44, paragraphe 3, du traité, la Commission admet que l'article 41, paragraphe 3, de l'accord avec la Grèce prévoit que les principes fixés à l'article 44, paragraphes 2 et 3, du traité CEE, doivent être observés lors de l'application des prix minima. La Commission conteste néanmoins que les dispositions de la décision du Conseil du 4 avril 1962 puissent automatiquement être transposées aux relations entre la Communauté et la Grèce.
La limitation à un an de l'application de l'article 1er de la décision sur les prix minima ne serait à comprendre que dans le cadre de l'objectif de l'article 44, visant à abolir les barrières commerciales entre les États membres pendant la période de transition.

Ad 4 — Le grief selon lequel il n'y aurait eu aucune perturbation grave du marché,

ni aucun risque de ce genre, ne serait pas très convaincant.

Il faudrait, en premier lieu, considérer non seulement les importations en provenance de Grèce, mais bien celles en provenance de tous les pays tiers. Cela étant, il apparaîtrait que ces importations globales sont passées de 1967 à 1970 de 18 000 à 70 000 tonnes, soit une augmentation de près de 300 %. Ainsi, par rapport à une production communautaire de 194 000 tonnes en 1970, les importations représentaient-elles déjà 36 % de cette production.

A ce sujet, la Commission fait remarquer que la quantité de référence pour la production globale communautaire en 1970 serait en réalité 194 000 tonnes et non pas 492 000 tonnes, les conserves de tomates ne comprenant pas de concentrés de tomates, contrairement à l'avis de la requérante, mais exclusivement des tomates pelées et n'entrant donc pas en ligne de compte en l'espèce.

La Commission estime que, étant donné le volume des importations et compte tenu des conséquences qui en résultent, une perturbation effective du marché pouvait déjà être constatée et que, comme de toute façon on pouvait s'attendre au maintien de cette évolution, il y avait, à tout le moins, une menace de perturbation du marché.

Les considérants des règlements n^{os} 1643/71 et 1558/71 prouveraient que cette perturbation aurait pris des proportions importantes. Des dizaines d'entreprises de transformation de tomates auraient dû cesser leur activité au cours de la campagne 1970, n'étant plus en mesure de résister à la pression concurrentielle des entreprises productrices de pays tiers.

L'élément déterminant pour la nécessité de la mesure de sauvegarde résiderait surtout dans la diminution de la capacité d'achat de l'ensemble de l'industrie communautaire et ses effets sur les producteurs agricoles. Il en serait résulté d'importants excédents, si la mesure n'avait pas été introduite (200 000 tonnes de tomates fraîches d'après le cinquième considérant du règlement n° 1643/71).

Ces excédents auraient conduit à un effondrement du prix sur le marché des tomates fraîches et auraient gravement menacé l'objectif de stabilisation des marchés. D'éventuelles mesures d'intervention seraient demeurées sans effet, car le niveau du prix d'intervention était si bas qu'il ne pouvait inciter le producteur à produire et ne permettait pas d'atteindre l'objectif d'un niveau de vie équitable exprimé à l'article 39 du traité.

La Commission cite à ce propos l'arrêt de la Cour dans les affaires 41 à 44-70 d'où il ressortirait que la nécessité d'une intervention en matière de prix sur le marché intérieur des Communautés, pouvait constituer une perturbation du marché et justifier une mesure de sauvegarde.

Elle rejette l'argument selon lequel les importations en provenance de Grèce auraient représenté pour 1970 moins de 10 % de la production communautaire, parce qu'il isolerait les importations en provenance de Grèce et ne tiendrait pas compte de l'évolution ultérieure menaçante, ni des effets provoqués sur le marché du produit de base.

Sur la troisième question

La thèse de la Commission est qu'il n'existerait aucun indice concret d'où l'on pourrait déduire que les prix minima auraient été fixés à un niveau trop élevé et auraient constitué ainsi un obstacle excessif aux importations en provenance de Grèce.

Pour établir la relation des prix grecs d'offre franco frontière avec le prix de revient communautaire (les prix grecs représentant 60 à 70 % dudit prix de revient communautaire), la Commission se serait basée sur les données officielles du ministère italien de l'agriculture, l'Italie constituant le principal pays producteur de la Communauté pour le produit en question.

Les données auraient été vérifiées par les services de la Commission, qui n'auraient pas vu de motif de douter de leur exactitude. Le prix de revient des concentrés de tomates français aurait d'ailleurs été encore plus élevé.

Réfutant l'argument de la requérante selon lequel l'effet prohibitif de la mesure litigieuse apparaîtrait de la réduction des importations de concentrés grecs qui seraient passées de 12 947 tonnes en 1970 à 6 448 tonnes en 1971, la Commission estime qu'il est en contradiction avec celui tiré de l'inefficacité de la mesure litigieuse.

Pour la Commission, le niveau des importations pour les cinq derniers mois de 1971 équivaudrait à un retour au niveau normal des importations, tel qu'il était en 1968, après une augmentation inhabituelle, ce qui indiquerait que le prix fixé par la Commission était judicieux, c'est-à-dire ni trop haut au point d'être prohibitif, ni trop bas au point d'être inefficace.

La requérante a encore soutenu que l'effet prohibitif de la mesure de sauvegarde résulterait du niveau du prix d'offre franco frontière allemande du concentré de tomates italien, qui, pour la période d'août 1971 à janvier 1972, serait resté inférieur au prix minimum fixé. La Commission ne conteste pas l'exactitude de ce phénomène. Ces prix n'auraient, cependant, aucune valeur indicative pour les prix de revient de l'industrie communautaire : il ne s'agirait que d'offres individuelles et même s'ils étaient symptomatiques, ils signifieraient simplement que l'effet de stabilisation du prix ne s'était pas encore manifesté dans les premiers mois suivant l'adoption de la mesure de sauvegarde. La Commission serait dans l'impossibilité d'énoncer avec certitude les raisons du phénomène constaté. Plusieurs hypothèses seraient possibles. D'importantes quantités de tomates auraient été importées de Grèce, influençant le prix du marché après la mesure de sauvegarde. Il s'agirait, peut-être, de concentrés de tomates grecs mélangés avec de la marchandise italienne. Il serait même possible que les producteurs italiens aient dû offrir leur marchandise à des prix non rentables pour pouvoir concurrencer celles meilleur marché en provenance de pays tiers et encore disponibles sur le marché. Il pourrait également s'agir, dans certains cas, de produits grecs qui auraient été importés frauduleusement au-dessous du prix minimum.

Sur la quatrième question

La Commission estime que cette question qui concerne l'éventuel ordre de priorité entre les mesures à prendre, se pose en termes différents dans le règlement n° 1428/71 du Conseil (art. 2, paragraphe 1) et dans l'article 41 de l'accord d'association avec la Grèce.

Dans le règlement n° 1428/71 du Conseil, les deux mesures possibles sont, d'une part, la suspension totale ou partielle des importations ou des exportations, d'autre part, un système de prix minima. Dans l'article 41 de l'accord d'association avec la Grèce, il est, par contre, prévu deux systèmes de prix minima : l'un conduisant à une réduction ou suspension temporaire des importations (dit système germano-italien), l'autre, appliqué en l'espèce par la Commission et qui consiste à subordonner, sans plus, les importations à l'engagement de respecter le prix minimum.

La Commission, qui devait, en arrêtant la mesure de protection litigieuse, tenir compte tant du règlement que de l'accord, aurait eu toutes les raisons pour donner la préférence au second système, comme représentant, sinon la solution obligatoire, tout au moins la solution la plus évidente et raisonnable.

On ne pourrait, par ailleurs, tirer aucune conclusion du fait que l'article 2, paragraphe 1, mentionne en premier lieu la suspension des importations. On pourrait aussi bien argumenter que le législateur a nommé d'abord la mesure la plus sévère.

Quant à savoir laquelle des deux mesures est la plus conforme au critère de la proportionnalité, on ne pourrait dire, de façon générale, que le système des prix minima a des effets plus radicaux qu'une restriction des importations.

Dans la situation concrète donnée, plusieurs motifs auraient justifié le choix opéré. Le système plus souple des prix minima aurait permis de mieux tenir

compte de l'évolution future. De plus, les causes mêmes de cette évolution — à savoir la concurrence des producteurs grecs au niveau des coûts — aurait suggéré une mesure de régulation des prix. Le système de prix minima aurait, par l'effet de soupape permettant des importations limitées mais continues dans la Communauté, réduit le risque de voir le marché submergé par d'importantes quantités de marchandises « à l'ouverture des frontières ».

La raison déterminante du choix opéré aurait été le souhait de ne pas geler les relations commerciales avec la Grèce par une limitation quantitative et de leur laisser une marge naturelle d'évolution sous réserve du respect du prix de revient de la Communauté.

L'examen de l'article 41 de l'accord d'association, en tant que tel, ne ferait pas non plus apparaître de justification pour une priorité du système de prix minima dit germano-italien.

La Commission tendrait même à accorder une priorité à l'autre système (utilisé à l'égard de la Grèce) et ce, dans la mesure où l'on pourrait attribuer aux principes objectifs, fixés par le Conseil dans sa décision sur les prix minima du 4 avril 1962 en exécution de l'article 44, une certaine signification pour l'application de l'article 41 de l'accord.

De plus, comme l'application des règlements n^{os} 1427 et 1428/71 devait, en tout cas, avoir lieu dans les limites de l'accord d'association, la Commission estime que si elle avait introduit une limitation quantitative des importations, elle aurait uniquement pu le faire dans le cadre d'un système de prix minima au-dessous desquels les importations peuvent être temporairement suspendues ou réduites. De l'avis de la Commission, cela était pratiquement irréalisable, parce qu'un tel système n'est pas basé sur les prix à l'importation, mais sur des cotations périodiques du produit sur le marché intérieur de la Communauté. En supposant qu'il y ait eu une cotation périodique pour le produit en question sur le marché de la CEE, et qu'il eût donc été possible, théoriquement, d'élaborer un tel système, on se serait heurté à de tels facteurs d'incertitude et l'on aurait dû consacrer tant de temps à sa mise en application, que cela serait exclu pour une mesure de sauvegarde.

La conclusion de la Commission est donc que le choix opéré en faveur du deuxième terme de l'alternative offerte par l'article 2 du règlement n° 1428/71 était non seulement judicieux, mais pratiquement inévitable, compte tenu des obligations internationales de la Communauté envers la Grèce.

La Commission propose à la Cour de répondre aux trois premières questions que l'examen desdites questions n'a fourni aucun élément permettant de mettre en doute la validité de l'article 2 du règlement n° 1643/71. Pour ce qui est de la quatrième question, elle estime que ni l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1428/71 du Conseil ni l'article 41 de l'accord d'association avec la Grèce ne doivent être interprétés en ce sens qu'il existerait entre les mesures qui y sont indiquées, un ordre de priorité dont la non-observation mettrait en question la validité de l'article 2 du règlement n° 1643/71.

Le *Conseil* limite ses observations à la quatrième question.

Il observe que si l'article 2 du règlement n° 1428/71 prévoit l'instauration, soit de restrictions quantitatives, soit d'un système de prix minima, l'article 41 de l'accord d'Athènes prévoit uniquement l'instauration d'un système de prix minima pouvant entraîner, soit l'application de restrictions quantitatives, soit la condition de respecter un prix minimum à l'importation.

Le Conseil est d'avis que l'article 2 du règlement n° 1428/71 n'établit aucun ordre de priorité entre les deux mesures de sauvegarde. L'interprétation du texte ferait seulement apparaître que l'énumération de deux éléments implique nécessairement que l'un soit mentionné avant l'autre.

Pour ce qui de l'interprétation systématique, eu égard au principe de proportionnalité, il en résulterait, d'après le Conseil, que la Commission a opéré le choix

correct, puisqu'à première vue, le système des prix minima peut apparaître comme moins drastique en ce sens, qu'il n'interdit pas les importations mais qu'il ne les autorise qu'à un prix élevé. En réalité, le Conseil estime que chacun des deux systèmes a ses mérites propres et apparaît plus ou moins bien adapté selon les circonstances.

Le Conseil se demande si le deuxième système n'est, en fait, pas le seul compatible avec l'article 41, paragraphe 1, de l'accord d'Athènes. Cet article prévoit un système de prix minima à deux variantes : la première (dit système germano-italien) consiste à fixer des prix minima devant servir de référence pour la constatation d'une situation critique. Lorsque les prix descendent en dessous d'un tel prix minimum, les importations peuvent être temporairement suspendues ou réduites. Ce système, n'ayant pas été repris textuellement à l'article 2 du règlement nº 1428/71 du Conseil, on pourrait douter sur la base de la réglementation communautaire, qu'il puisse être appliqué dans les relations avec la Grèce.

En conclusion, le Conseil est d'avis qu'il n'existe aucune priorité entre les deux ordres de mesures prévus à l'article 2 du règlement nº 1428/71 et que d'ailleurs l'application d'un système de prix minima applicables à l'importation de concentrés de tomates en provenance de Grèce, est probablement le seul compatible avec l'article 41 de l'accord d'Athènes.

Le Conseil attire l'attention de la Cour sur le fait qu'il ne résulte pas clairement de l'ordonnance de renvoi si la réponse à la question posée serait suffisante pour trancher la question d'interprétation soumise au Verwaltungsgericht par la demanderesse. Celle-ci aurait, en effet, demandé : « de déclarer que le refus du titre d'importation était illégal et que la défenderesse était tenue d'accorder le titre d'importation demandé pour le concentré de tomates grec ».

Le Conseil estime qu'il n'est pas évident que même si la réponse à la quatrième question permettait de conclure à l'illégalité du règlement nº 1643/71 et, par conséquent, à l'illégalité du refus du titre d'importation, elle permettrait d'affirmer en tout état de cause que le titre d'importation devait être accordé : on ne pourrait préjuger l'attitude qu'aurait pu ou dû prendre la Commission, si elle n'avait pas adopté le règlement prétendu illégal. Bien au contraire, si l'illégalité provenait du fait qu'une suspension des importations aurait dû être arrêtée au lieu du système de prix minima, aucune licence n'aurait pu être délivrée.

Au cours de l'audience du 22 novembre 1972, la requérante et la Commission ont répondu aux questions posées par la Cour.

Invitée à s'expliquer sur la proportion de concentrés de tomates, importés des pays tiers et en particulier de Grèce, servant de matière première à l'industrie italienne et n'étant pas destinés à la consommation directe, la Commission fait valoir ce qui suit : en Italie l'ensemble des importations serait utilisé dans l'industrie des concentrés proprement dite ainsi que dans les industries de transformation du deuxième degré. Comme il n'existe pas, d'après la Commission, d'industrie de concentrés importante en Allemagne ni au Benelux, les importations dans ces pays seraient uniquement destinées à la consommation immédiate et à l'industrie de transformation complémentaire. La situation ne serait pas différente en France.

Priée, dans une deuxième question, de préciser si dans la production globale communautaire et italienne il faut également considérer les conserves de tomates non destinées à la consommation directe (position tarifaire 07.03, nomenclature statistique 07.03 — 75) la Commission explique que la mesure de sauvegarde concernait exclusivement les concentrés de tomates, destinés à la consommation immédiate ou à la transformation (position tarifaire 20.02, nomenclature statistique 20.02 — 30) à l'exclusion tant des conserves de tomates, contenant des tomates pelées, généralement destinées à la consommation immédiate (même position tarifaire 20.02) et des tomates en

conserves provisoires (non pelées) exclusivement destinées à une transformation (position tarifaire 07.03, nomenclature statistique 07.03 — 75).
La partie requérante, par contre, estime qu'il faut globaliser les produits des positions tarifaires 20.02 et 07.03, ces derniers étant susceptibles de remplacer le concentré de tomates pour la fabrication de produits finals.
Quant à savoir pourquoi la mesure de sauvegarde ne pouvait être limitée à une région, la Commission avance qu'une telle limitation aurait eu un effet doublement néfaste, détériorant, d'une part, la position concurrentielle des produits italiens dans les autres États membres, ouverts aux importations en provenance de pays tiers et augmentant, d'autre part, les prix de revient de l'industrie italienne qui ne pouvait plus s'approvisionner en produits meilleur marché en provenance de pays tiers. Sur les causes de la disparition d'un certain nombre d'entreprises du marché, la Commission estime qu'elle est due au moins en partie au fait que ces entreprises ne pouvaient, contrairement aux grandes entreprises, baisser leurs coûts de production en s'approvisionnant en marchandises bon marché.
Interrogée sur l'importance des excédents de la production italienne de tomates pour la campagne 1971, prévue à 200 000 tonnes si aucune mesure n'était prise, la Commission communique que ces excédents sont de l'ordre de 31 000 tonnes, d'où elle conclut à l'efficacité de la mesure prise.
Finalement, en réponse à une dernière question concernant les prix offerts pour le concentré de tomates italien franco frontière allemande pour la période postérieure au 15 janvier 1970, la Commission observe que ces prix ont oscillé entre 310 et 340 unités de compte jusque vers le mois de juin 1972 et que depuis ils varient de 360 à 371 unités de compte, ce qui signifierait qu'ils auraient atteint le niveau du prix de revient indiqué par les autorités italiennes.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 19 juin 1972, le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main a posé, en vertu de l'article 177 du traité instituant la CEE, diverses questions concernant la validité de l'article 2 du règlement (CEE) n° 1643/71 de la Commission du 28 juillet 1971 (JO n° L 171/2 du 30. 7. 1971) instaurant un système de prix minima applicables à l'importation de concentrés de tomates en provenance de la Grèce et une question relative à l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1er, du règlement (CEE) n° 1428/71 du Conseil du 2 juillet 1971 (JO n° L 151/6 du 7. 7. 1971) définissant les conditions d'application des mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes et de l'article 41 de l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Grèce du 9 juillet 1961 (JO n° 26 du 18. 2. 1963, p. 294) ;

2 attendu que le règlement du Conseil n° 1427/71 du 2 juillet 1971 (JO n° L 151/5 du 7. 7. 1971) règle l'instauration d'éventuelles mesures de sauvegarde dans le secteur des produits transformés à base de fruits et légumes, en permettant d'appliquer, dans les échanges avec des pays tiers, des mesures appropriées, lorsque le marché de ces produits subit ou est menacé de subir, du fait

des importations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de la politique agricole commune définis à l'article 39 du traité ;

que le règlement du Conseil n° 1428/71, de la même date que le précédent (JO n° L 151, p. 6), détermine dans son article 1 les éléments dont il doit être tenu compte pour apprécier l'existence d'une perturbation ou menace de perturbation grave et autorise, par son article 2, la Commission, soit à suspendre totalement ou partiellement les importations, soit à instaurer un système de prix minima subordonnant les importations à la condition qu'elles se fassent à un prix supérieur aux prix minima fixés ;

3 attendu que la Commission a estimé, en juillet 1971, que le marché des concentrés de tomates était, dans la Communauté, menacé de subir une perturbation grave du fait des importations de ce produit en provenance des pays tiers ;

qu'elle a, en conséquence, arrêté par le règlement n° 1558/71 du 20 juillet 1971 (JO n° L 164, p. 14, du 22. 7. 1971) des mesures de sauvegarde, sous forme de contingentement, applicables aux importations en provenance de l'ensemble des pays tiers à l'exception de la Grèce ;

qu'en ce qui concerne les importations en provenance de ce dernier État, et compte tenu du régime particulier d'échanges résultant de l'accord d'association entre la Communauté et la Grèce, elle a, par le règlement n° 1643/71 du 28 juillet 1971, prévu une mesure de sauvegarde différente subordonnant, selon l'article 2 de ce règlement, l'autorisation d'importer, notamment, à l'engagement écrit de l'importateur « que l'importation en cause est la suite d'un contrat prévoyant la vente et la livraison franco frontière de la Communauté, ou à un endroit situé en dehors de celle-ci, à un prix supérieur à celui figurant à l'annexe du présent règlement pour la qualité en cause ... » ;

que c'est cette disposition dont la validité fait l'objet de la demande préjudicielle ;

En ce qui concerne la validité de l'article 2 du règlement n° 1643/71

A — Sur le caractère nécessaire de la mesure litigieuse et l'existence d'une menace de perturbation grave du fait des importations (3e branche de la deuxième question)

4 Attendu que parmi les éléments relevés par la juridiction nationale comme susceptibles d'affecter la validité de la disposition litigieuse, il y a lieu d'exa-

miner en premier lieu la question de savoir si la mesure était nécessaire en raison de l'existence d'une perturbation ou menace de perturbation grave du marché des concentrés de tomates dans la Communauté du fait des importations ;

5 attendu que, pour justifier la mesure litigieuse, la Commission fait état d'une augmentation constante, notamment de 4 000 à 22 000 tonnes, au cours des campagnes de commercialisation 1968 à 1970, des importations de concentrés de tomates en provenance de la Grèce à des prix représentant 60 à 70 % du prix de revient de l'industrie communautaire ;

qu'elle constate que cette différence de prix a provoqué la fermeture d'un grand nombre d'industries de transformation de tomates en Italie, phénomène qui aurait, à son tour, conduit à une diminution sensible des possibilités d'écoulement des tomates fraîches produites dans cette partie du Marché commun ;

qu'elle en a conclu que, le maintien de cette situation étant prévisible, le marché de la Communauté était menacé de subir : « du fait notamment des importations en provenance de la Grèce », une perturbation grave, à la fois pour l'industrie transformatrice et pour l'écoulement de la production indigène, susceptible de conduire à des prix intérieurs de nature à mettre en péril les objectifs de l'article 39 ;

6 que la juridiction nationale, observant que les chiffres d'importation mentionnés dans les considérants, représentent moins de 10 % de la production communautaire des concentrés de tomates, demande si un tel volume d'importations est susceptible de perturber le marché intérieur ;

7 attendu que la nécessité de mesures de sauvegarde devait, comme l'indiquent d'ailleurs les 7e et 8e considérants du règlement litigieux, être appréciée en considération du volume, non seulement des seules importations en provenance de Grèce, mais, également, de celles en provenance des autres pays tiers, l'effet sur le marché intérieur résultant notamment de ce volume global ;

que c'est d'ailleurs l'ensemble de ces importations qui a fait l'objet de mesures de sauvegarde, prévues, d'une part, par le règlement n° 1558/71 et, d'autre part, par le règlement litigieux ;

que la nécessité d'un règlement comportant des modalités spéciales en ce qui concerne les importations grecques, résulte seulement de l'obligation faite à la Commission, et confirmée par l'article 3 du règlement du Conseil n° 1428/71,

d'appliquer les mesures prévues « en respectant les obligations qui découlent d'accords engageant la Communauté sur le plan international », en l'occurrence l'accord d'association entre la Communauté et la Grèce ;

8 attendu que les importations globales en provenance des pays tiers étaient passées entre 1967 et 1970 de 18 000 à 70 000 tonnes, ce dernier chiffre équivalant à 36 % de la production communautaire pour 1970 (194 000 tonnes) ;

que la circonstance que ces importations étaient, pour une très large part (29 000 tonnes sur 70 000 tonnes pour les pays tiers et 19 200 tonnes sur 23 400 tonnes pour la Grèce), dirigées vers l'Italie où est concentré le plus grand nombre d'industries transformatrices de tomates, confirme les constatations de la Commission, relativement à leur effet sur l'activité de nombreuses entreprises italiennes ;

9 que la notion « perturbation grave » ou « menace de perturbation grave » doit s'apprécier par rapport aux objectifs de la politique agricole commune énumérés à l'article 39 du traité ;

que la Commission était, dès lors, justifiée à prendre en considération non seulement l'objectif de stabilisation du marché mais également celui du maintien d'un niveau de vie équitable de la population agricole et, en conséquence, à apprécier l'existence d'une menace de perturbation, tant par l'effet que les importations pouvaient avoir sur les possibilités d'écoulement de la production indigène, que par leur effet sur l'industrie de transformation ;

que, les 70 000 tonnes importées en 1970 correspondaient à une production de tomates fraîches de 420 000 tonnes alors qu'en Italie, principal producteur, 1 000 000 de tonnes seulement étaient destinées à la transformation, de sorte que la Commission a pu, à bon droit, estimer que ces importations constituaient également une menace grave pour l'écoulement de la production de tomates fraîches ;

que les critères que l'article premier du règlement n° 1428/71 oblige à prendre en considération pour apprécier l'existence d'une perturbation ou menace de perturbation grave du fait des importations, à savoir : a) le volume des importations réalisées ou prévisibles, b) les disponibilités des produits sur le marché, c) les prix de produits indigènes et d) ceux des produits importés, l'ont été par la Commission ;

10 attendu que la circonstance que, d'après la requérante au principal, les perturbations sur le marché italien des concentrés de tomates proviendraient, non des

importations, mais, en premier lieu, de difficultés structurelles propres à l'économie italienne, n'est pas de nature à invalider la mesure de sauvegarde litigieuse ;

qu'en effet, selon les considérants du règlement n° 1428/71 la nécessité de recourir à des mesures de sauvegarde peut résulter d'une situation dans laquelle les éléments propres au marché intérieur, telles des difficultés structurelles, sont aggravés du fait des importations dans une mesure qui rend l'assainissement de ce marché plus difficile ;

11 que, dès lors, en concluant à l'existence d'une menace de perturbation grave, la Commission n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation, ni violé l'article 40, paragraphe 3, du traité, ni les règlements n°s 1427/71 et 1428/71 dont elle tire ses pouvoirs en la matière ;

B — Sur le caractère de la mesure litigieuse ; violation des dispositions combinées des articles 39, paragraphe 1, littera c), et 40, paragraphe 3, du traité et de l'article 1, paragraphe 1, du règlement n° 1427/71 (première question)

12 Attendu qu'il est également demandé si la validité de la disposition litigieuse pourrait être affectée du fait qu'en raison des possibilités de la tourner, elle apparaîtrait comme impropre à faire disparaître la menace de perturbation à laquelle elle prétend remédier ;

que les doutes de la juridiction nationale viennent de ce qu'un système de prix minima offrirait des possibilités multiples « même légales » d'être tourné lors de son application ;

que, selon la requérante au principal, une telle constatation aurait dû conduire la Commission à préférer des mesures de contingentement à des mesures de fixation de prix minima ;

13 attendu que si, en ce qui concerne la Grèce, la Commission a donné la préférence à un système de prix minima, c'est parce que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, elle était tenue de respecter les obligations découlant de l'accord d'association lequel, en son article 41, prévoit, à titre de mesure de sauvegarde, un régime de prix minima comportant deux modalités ;

que, selon la première modalité, il est établi un régime de contingentement dès lors que les prix intérieurs tombent en dessous d'un niveau minimum ;

que la seconde modalité correspond au système appliqué en l'espèce ;

que ce dernier système a été choisi parce que l'autre impliquait un mécanisme de cotations périodiques de prix intérieurs qui n'existait pas au moment où la mesure de sauvegarde devait être édictée d'urgence ;

14 attendu que, en ce qui concerne les éventuelles possibilités de tourner le système, il y a lieu d'observer que la légalité d'un acte communautaire ne saurait dépendre de considérations rétrospectives concernant son degré d'efficacité ;

que, s'agissant en l'occurrence de mesures économiques complexes impliquant nécessairement un large pouvoir d'appréciation quant à leur opportunité et comportant, par ailleurs, très fréquemment une marge d'incertitude quant à leurs effets, il suffit qu'au moment où elles sont édictées, il n'apparaisse pas avec évidence qu'elles sont inaptes à concourir à la réalisation de l'objectif visé ;

que tel n'était pas le cas en l'espèce tant à cause du caractère onéreux des possibilités suggérées que du caractère aléatoire de la durée de la mesure de sauvegarde ;

que, d'ailleurs, la réduction sensible des importations postérieurement à la mise en vigueur de la mesure litigieuse, confirme que celle-ci ne présentait pas le degré d'inefficacité allégué ;

C — Sur la violation des principes généraux du droit (1re et 2e branches de la deuxième question)

15 Attendu qu'il est ensuite demandé si la validité de la disposition litigieuse pourrait être affectée du fait qu'elle violerait des principes généraux du droit et notamment le principe de la sécurité juridique et celui de la proportionnalité, en ce qu'elle entraverait inutilement le commerce d'importation, ne serait pas limitée dans le temps et s'étendrait à l'ensemble du Marché commun ;

16 attendu qu'au regard de la compatibilité de la disposition litigieuse avec le droit communautaire, il y a lieu d'examiner séparément chacun de ces griefs ;

17 attendu que la juridiction nationale demande s'il pourrait y avoir un motif d'illégalité dans la circonstance « qu'en raison des possibilités de détournement, il est à craindre que, d'une part, le commerce d'importation soit rendu

plus difficile pour les importateurs loyaux tandis que, d'autre part, le résultat de stabilisation des marchés que l'on recherche, ne compense pas ce désavantage » ;

18 attendu que, dès lors que la Commission était tenue par l'accord d'association de mettre en place, en ce qui concerne les importations grecques, un système de restriction à l'importation comportant en tout état de cause des prix minima, on ne pourrait lui reprocher d'avoir agi illégalement parce qu'elle se serait conformée à cette obligation ;

que, d'autre part, il lui eût été impossible de mettre en place un système restrictif des importations à l'égard des pays tiers en faisant exception pour l'un de ceux-ci ;

qu'en conséquence, en mettant en balance les désavantages du système de prix minima pour les importateurs et l'importance de l'ensemble des mesures édictées à l'égard des pays tiers par rapport aux différents objectifs de l'article 39, et en optant pour le système appliqué, la Commission n'a pas excédé les limites de son pouvoir d'appréciation ;

19 attendu qu'il est aussi demandé si, pour être légale, la disposition litigieuse n'aurait pas dû comporter une limitation dans le temps ;

qu'il en serait d'autant plus ainsi que l'article 41 de l'accord d'association avec la Grèce dispose qu'en cas d'application, à titre de mesure de sauvegarde, d'un système de prix minima, cette application « doit tenir compte des critères mentionnés à l'article 44, paragraphes 2 et 3, du traité » et que, lorsqu'il a, par sa décision du 4 avril 1962 (JO n° L 30 du 20. 4. 1962, p. 995) appliqué ledit article, au cours de la période transitoire, le Conseil a prévu une limitation dans le temps ;

20 attendu que les mesures de sauvegarde, autorisées par les règlements du Conseil n^{os} 1427/71 et 1428/71, ne peuvent, aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de ce dernier règlement, « être prises que dans la mesure et pour la durée strictement nécessaires » ;

que cette règle n'implique cependant pas nécessairement l'obligation d'énoncer, par avance, la durée de leur maintien en vigueur ;

qu'il peut être conforme à l'objectif qu'elles visent de les maintenir pour un délai non fixé ;

que l'on ne saurait, d'autre part, tirer argument du renvoi fait par l'article 41 de l'accord d'association à l'article 44 du traité ;

qu'en effet, cette dernière disposition ne mentionne pas, parmi les critères énumérés, une limitation dans le temps des mesures prévues ;

que si, dans des circonstances différentes de celles de l'espèce, le Conseil a prévu dans un texte d'application pareille limitation, on ne peut en déduire que cette modalité était imposée par l'article 44, ni, en conséquence, par le renvoi que fait à cette disposition l'article 41 de l'accord d'association ;

21 attendu que d'après la requérante au principal, la mesure de sauvegarde aurait dû être limitée aux importations à destination de l'Italie et de la France puisque les perturbations constatées se situaient principalement sur ces deux marchés ;

22 attendu qu'une telle limitation aurait compromis l'efficacité de la mesure, compte tenu de la libre circulation des marchandises instituée par le traité ;

qu'en effet, une partie importante de la production italienne de concentrés de tomates est destinée à être écoulée dans l'ensemble du Marché commun, où elle aurait été soumise à la concurrence des importations à bas prix en provenance de pays tiers ;

que le grief ne saurait être retenu ;

D — Sur l'effet prohibitif des mesures critiquées (troisième question)

23 Attendu que par la troisième question, il est demandé si la validité de la disposition litigieuse n'est pas affectée du fait qu'elle aurait un effet prohibitif ;

24 attendu que, selon le huitième considérant du règlement n° 1643/71, les mesures de sauvegarde doivent être définies de façon à ne pas affecter les importations effectuées dans des conditions telles que la situation du marché n'est pas aggravée du fait de leur admission ;

que la Commission aurait, dans l'annexe du règlement n° 1643/71, fixé les prix minima à un niveau trop élevé à partir d'un prix de revient départ-usine de 36 u.c./100 kg, communiqué par le gouvernement italien et accepté sans vérification par elle ;

25 attendu que, comme l'indique avec raison la juridiction nationale, le niveau des prix minima doit être fonction du niveau des prix souhaité à l'intérieur de la Communauté ;

que la Commission affirme avoir eu connaissance des éléments de calcul du prix de revient de 36 u.c., dont elle a indiqué les différentes composantes dans son mémoire d'observations, et n'avoir pas trouvé de motifs d'en contester l'exactitude ;

que la requérante n'a pas produit d'éléments concrets permettant de conclure à l'inexactitude de ces données ;

que, compte tenu de ce que ce prix de revient était légèrement supérieur au prix d'intervention, il pouvait, malgré la marge inévitable d'incertitude que de telles prévisions comportent, être accepté ;

26 que, d'autre part, la Commission était fondée à prendre pour base le prix de revient italien, cet État membre étant, de loin, le producteur le plus important dans la Communauté ;

que, compte tenu, d'une part, de ce prix de revient et, d'autre part, du prix d'offre mondial, soit 25 u.c. par 100 kg, elle a fixé les prix minima à l'égard de la Grèce à 34 u.c. et à l'égard des autres pays tiers, à 30 u.c., ce qui, droits de douane compris, équivalait à 35,4 u.c., maintenant ainsi, en faveur de la Grèce, une préférence prévue par l'accord d'association ;

que la circonstance que les prix d'offre de concentrés de tomates seraient, postérieurement à la mesure critiquée, restés constamment inférieurs au prix minimum de 34 u.c. qui n'aurait été atteint qu'en juin 1970, ne suffit pas, en elle-même, pour conclure à l'illégalité de la fixation du prix minimum ;

que si, pendant le second semestre de 1971, les prix intérieurs ont oscillé aux environs de 30 u.c., ils ont, par contre, montré par la suite une tendance constante à rejoindre le prix minimum ;

27 qu'à cet égard, il y a également lieu de tenir compte de la situation particulière du marché concerné dans lequel les importations aggravaient des difficultés structurelles déjà existantes ;

28 que, compte tenu du caractère complexe des prévisions économiques que comportait la mesure litigieuse, il n'apparaît pas que la Commission, dans son appréciation des prix à prendre en considération soit allée au-delà de ce qui

pouvait être considéré comme nécessaire pour atteindre les objectifs de stabilisation des marchés et de maintien d'un niveau de vie équitable pour les producteurs agricoles ;

29 attendu enfin que la circonstance qu'à la suite des mesures de sauvegarde les importations de Grèce auraient diminué de moitié, notamment en Italie, ne suffit pas à en démontrer le caractère prohibitif ;

que si elles ont diminué plus fortement en Italie que dans les autres États membres il s'agit là d'une circonstance normale due au fait que c'est essentiellement dans cet État membre que se trouve établie la production de concentrés ;

Sur la question d'interprétation

30 Attendu qu'il est demandé à la Cour si l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 1428/71 du Conseil doit, comme l'article 41 de l'accord d'association entre la CEE et la Grèce, être interprété en ce sens qu'il existe un ordre de priorité entre les mesures qui y sont indiquées ;

31 attendu que le règlement nº 1428/71 prévoit, en son article 2, que les mesures de sauvegarde peuvent consister soit dans la suspension des importations, soit dans un système de prix minima au-dessous desquels les importations peuvent être soumises à la condition qu'elles se fassent à un prix supérieur au prix minimum fixé ;

que l'article 41 de l'accord d'association prévoit par contre, à titre de mesure de sauvegarde, un système de prix minima comportant deux variantes, l'une prévoyant la suspension ou la réduction temporaire des importations faites au-dessous du prix minimum, l'autre soumettant ces importations à la condition qu'elles se fassent à un prix supérieur au prix minimum ;

que, tenue de respecter dans la mise en œuvre des mesures de sauvegarde, les obligations qui découlent d'accords engageant la Communauté sur le plan international, la Commission était obligée, à l'égard de la Grèce, de recourir à l'une des deux variantes du système de prix minima ;

32 attendu que, ni le texte de l'article 2 du règlement nº 1428/71, ni celui de l'article 41 de l'accord d'association, n'indiquent, par l'énumération des mesures qu'ils prévoient, un ordre de priorité entre celles-ci ;

qu'il est conforme à l'objectif visé par ces mesures que l'autorité puisse choisir, selon les circonstances, celle qui lui apparaîtra la plus appropriée ;

qu'en conséquence, à l'égard de la Grèce, le choix restait libre entre les deux modalités du système de prix minima prévu à l'accord d'association et qu'il apparaît même que la modalité choisie est moins coercitive que le système de contingentement en dessous du prix minimum également prévu par ledit accord ;

que, d'ailleurs, ainsi qu'indiqué ci-dessus, ce dernier système impliquait un mécanisme de cotations des prix intérieurs qui n'existait pas pour les produits en cause au moment où la mesure devait être prise ;

33 qu'il y a donc lieu de répondre à la question posée que ni l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1428/71 du Conseil du 2 juillet 1971, ni l'article 41 de l'accord d'association avec la Grèce n'établissent un ordre de priorité entre les mesures indiquées ;

Sur les dépens

34 Attendu que les frais exposés par le Conseil et la Commission des Communautés européennes qui ont soumis leurs observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement ;

que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige, pendant devant le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main, et que la décision sur les dépens appartient, dès lors, à cette juridiction ;

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
la demanderesse au principal, le Conseil et la Commission des Communautés européennes entendus en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 39, 40, 44 et 177 ;
vu les règlements du Conseil nos 1427/71 et 1428/71 du 2 juillet 1971 ;
vu les règlements de la Commission nos 1558/71 du 20 juillet 1971 et 1643/71 du 28 juillet 1971 ;

vu la décision du Conseil du 4 avril 1962 ;
vu l'accord d'association entre la Communauté économique européenne et la Grèce du 9 juillet 1961 ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, et notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht de Francfort-sur-le-Main par ordonnance du 19 juin 1972, dit pour droit :

1) **L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité de l'article 2 du règlement (CEE) n° 1643/71 ;**

2) **Ni l'article 2, paragraphe 1er, du règlement (CEE) n° 1428/71 du Conseil du 2 juillet 1971, ni l'article 41 de l'accord créant une d'association entre la CEE et la Grèce du 9 juillet 1961 n'indiquent un ordre de priorité entre les mesures qui y sont indiquées.**

Lecourt Monaco Donner

Mertens de Wilmars Kutscher

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 7 février 1973.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 10 JANVIER 1973 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire préjudicielle dont vous avez été saisis par le tribunal administratif de Francfort-sur-le-Main et sur laquelle nous nous prononcerons aujourd'hui concerne la validité du règlement n° 1643/71 de la Commission du 28 juillet 1971 instituant un système de prix mini-

1 — Traduit de l'allemand.