CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 22 novembre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La requérante, une société française d'importation de fruits frais, demande l'annulation des règlements (CEE) n°s 962/88, 984/88 et 1040/88 de la Commission, respectivement des 12, 14 et 20 avril 1988 [1]. Ces règlements ont été adoptés dans le cadre du régime de surveillance des importations de pommes de table en provenance de pays tiers, que la Commission a institué par règlement (CEE) n° 346/88, du 3 février 1988 [2]. Ce régime a subordonné les importations à la présentation d'un certificat qui doit être demandé aux autorités nationales et qui est délivré, aux termes de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 346/88, le cinquième jour ouvrable suivant celui du dépôt de la demande « pour autant que des mesures ne sont pas prises pendant ce délai ».

Par règlement n° 962/88, la Commission a suspendu, du 15 au 22 avril, à titre de mesure de sauvegarde, la délivrance des certificats d'importation pour les pommes de table originaires du Chili, en rejetant, d'autre part, les demandes en instance à la date du 18 avril (voir l'article 1er, paragraphes 1 et 2).

Par règlement n° 984/88, la Commission a modifié l'article 1er du règlement n° 962/88. La période de suspension est devenue celle du 18 au 29 avril; pour le reste, le paragraphe 2 de l'article 1er étant aboli, il ne subsistait plus aucune disposition se rapportant au rejet des demandes concernées par la suspension.

Enfin, le 20 avril 1988, la Commission a adopté le règlement n° 1040/88, qui a un double objet. D'une part (voir l'article 2), il modifie l'article 1er du règlement n° 962/88 en faisant passer du 29 avril 1988 au 31 août 1988 la date d'expiration de la période de suspension de la délivrance des certificats d'importation relatifs aux pommes chiliennes; d'autre part (voir l'article 1er), il fixe des quantités maximales — applicables jusqu'à la fin de la campagne 1988 — pour l'importation de pommes de table originaires de certains pays tiers (en particulier, l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Argentine et le Chili).

A — La recevabilité

2. La requérante a introduit un recours contre les règlements précités en faisant valoir que, malgré la forme qui leur a été donnée, il faudrait plutôt les considérer comme une pluralité de décisions concernant directement et individuellement les entreprises touchées par la suspension. La Commission n'a pas pris position sur cet aspect des choses; néanmoins, si la Cour estimait qu'en l'espèce les conditions de l'article 173, deuxième alinéa, du traité ne sont pas remplies, elle pourrait relever

* Langue originale: l'italien.

1 — Règlement (CEE) n° 962/88 de la Commission, du 12 avril 1988; règlement (CEE) n° 984/88 de la Commission, du 14 avril 1988; règlement (CEE) n° 1040/88 de la Commission, du 20 avril 1988.

2 — Règlement (CEE) n° 346/88 de la Commission, du 3 février 1988.

d'office l'irrecevabilité du recours, au titre de l'article 92, paragraphe 2, du règlement de procédure [3].

3. Nous précisons tout de suite que la Cour a déjà eu l'occasion d'examiner, en parvenant à une solution négative, la question de la recevabilité d'un recours introduit par des particuliers contre un règlement de suspension; il s'agit de la jurisprudence Moksel (arrêt du 25 mars 1982 dans l'affaire 45/81, Rec. p. 1129). Il est vrai que, dans cette affaire, la Commission avait suspendu la délivrance d'un certificat non pas d'importation, mais de fixation à l'avance des restitutions à l'exportation; cependant, cette circonstance nous paraît tout sauf déterminante. En fait, les éléments essentiels de l'espèce nous semblent tout à fait analogues, et ce sont ces éléments qui doivent être considérés aux fins de la nature, réglementaire ou non, de l'acte en question. Dans l'affaire Moksel aussi, il s'agissait de mesures qui faisaient obstacle à la délivrance du certificat et qui, conformément à la législation de base, avaient été adoptées pendant le laps de temps — le délai dit « de réflexion » — qui va du dépôt de la demande au jour prévu pour la délivrance et qui a été établi à dessein pour permettre à la Commission de vérifier si, *dans l'intervalle*, le marché n'a pas subi des déséquilibres qui justifieraient, à la lumière de la réglementation de base, le recours au pouvoir de suspension.

Le problème s'est ensuite posé à nouveau plus récemment dans l'affaire UCDV (C-244/88, arrêt du 21 novembre 1989, Rec. p. 3811, 3819), dans laquelle nous avons présenté, le 26 septembre dernier, des conclusions où nous nous sommes exprimé dans le sens de l'irrecevabilité. Relevons à ce propos que hier justement la Cour s'est prononcée dans cette affaire en déclarant l'irrecevabilité du recours et en observant en particulier (au point 12 des motifs) que: « Il importe de souligner qu'un règlement portant suspension de la préfixation concerne aussi bien les demandes qui sont en instance au moment où la suspension intervient que celles qui sont déposées au cours de la période de suspension. »

Étant donné que nous ne voyons pas de différence substantielle, en ce qui concerne la recevabilité, entre ces précédents et la présente affaire, nous renvoyons sur un plan général aux observations développées dans les conclusions UCDV et aux références à la jurisprudence (en particulier, aux arrêts International Fruit et CAM [4]) qui y sont contenues.

En l'occurrence, nous nous limiterons à quelques observations de détail, à lire dans la perspective des arguments déjà exposés dans nos conclusions UCDV.

4. Nous constatons avant tout que le règlement n° 962/88 ne concerne pas un cercle déterminé et connu de destinataires, alors pourtant que cette condition est essentielle à la lumière de la jurisprudence International Fruit, CAM et UCDV. La décision de suspension prise par la Commission, le 12 avril 1988, dans le règlement précité concernait, en effet, tant les demandes déjà présentées à cette date que les demandes qui n'avaient pas encore été introduites mais qui auraient parfaitement pu l'être par la suite. La suspension prévue par le règlement était applicable jusqu'au 22 avril; compte tenu de l'intervalle de cinq jours qui s'est écoulé entre le dépôt de la demande et la délivrance du certificat, elle concernait donc

3 — Voir, toutefois, l'arrêt du 8 mars 1988, Exécutif régional wallon, en particulier point 8 (62/87 et 72/87, Rec. p. 1589).

4 — Arrêts du 13 mai 1971, International Fruit (41/70, 42/70, 43/70 et 44/70, Rec. p. 411), et du 18 novembre 1975, CAM (100/74, Rec. p. 1393).

également les demandes qui auraient pu être présentées au cours des jours qui ont immédiatement suivi le 12 avril.

En outre, il faut considérer que le règlement de suspension, adopté le 12 avril, comme nous le disions, a été publié le jour suivant. Partant, ce n'est qu'à partir du 13 avril que les opérateurs intéressés en ont eu connaissance. Il est donc raisonnable de penser que la suspension a concerné aussi des demandes présentées à l'autorité nationale le 12 (comme, par exemple, celle de la requérante) et dont la Commission *ne pouvait matériellement avoir connaissance* au moment de l'adoption du règlement.

Il nous semble, par conséquent, que l'acte en question a concerné non pas un cercle déterminé et connu, un *numerus clausus*, de sujets, mais bien une *catégorie* d'opérateurs qui n'étaient ni déterminés ni déterminables individuellement au moment de son adoption.

5. Il faut, en outre, considérer que la nature réglementaire de l'acte est confirmée par un autre élément. La suspension n'est, en effet, pas prononcée exclusivement au vu des demandes présentées par les opérateurs. Ces dernières constituent *un* des éléments pris en compte pour évaluer la nécessité d'une intervention de ce type. Ainsi qu'il résulte de la législation de base, la suspension est essentiellement adoptée pour remédier à, ou prévenir, de graves perturbations provoquées par les importations sur le marché en cause. La Commission agit par conséquent, dans de pareilles hypothèses, sur la base d'une appréciation globale de l'ensemble des facteurs économiques pertinents, et non pas en raison des demandes introduites par les opérateurs, dont elle ne connaît du reste pas sur un plan individuel mais seulement pour les volumes globaux qui lui sont communiqués par les autorités nationales.

Nous estimons donc que la suspension litigieuse est l'expression d'un pouvoir normatif, de réglementation du marché, dont elle vise à préserver l'équilibre. S'il est vrai que cet acte s'applique à certains sujets, il est vrai aussi qu'il est appliqué, pour employer une expression tirée de la jurisprudence, « en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte, en relation avec la finalité de ce dernier » [5].

6. Nous ne pouvons pas non plus considérer que l'acte n'affecterait individuellement que les seuls importateurs dont les marchandises se trouvaient en cours d'acheminement au moment de la suspension. Ces derniers aussi sont concernés par le règlement en raison de leur qualité d'importateurs et parce qu'ils ont présenté une demande de certificat — avant ou après la suspension — suivant les modalités prescrites, en termes généraux, par le règlement n° 346/88; d'autre part, comme nous le verrons mieux plus avant, aucune disposition spécifique n'a été adoptée en ce qui concerne ces opérateurs, ce qui confirme que ces derniers sont concernés de la même manière et en vertu des mêmes circonstances objectives que tous les autres sujets intéressés.

7. Les observations ci-dessus devraient valoir également pour le règlement n° 984/88 et pour l'article 2 du règlement n° 1040/88, qui contiennent seulement des amendements à l'article 1er du règlement n° 962/88, dont ils prolongent l'effet dans le temps. Il ne nous semble, en effet, pas envisageable que ces simples modifications aient pour conséquence d'altérer la nature de l'acte auquel elles se rapportent, en le transformant de *règlement* qu'il était en un faisceau de *décisions* individuelles.

5 — Voir, récemment, l'arrêt du 29 juin 1989, RAR (250/86 et 11/87, Rec. p. 2045).

8. Partant, il est incontestable, sans qu'il soit besoin d'autres observations à ce sujet, que le règlement n° 1040/88 a une portée générale, dans la mesure où il fixe, jusqu'à la fin du mois d'août 1988, les quantités maximales autorisées pour l'importation de pommes de table originaires d'une série de pays tiers.

9. Nous estimons, par conséquent, que le présent recours doit être déclaré irrecevable dans son intégralité.

Cependant, notamment en raison de l'importance de la présente procédure et pour le cas où la Cour retiendrait que le règlement de suspension attaqué (et les dispositions qui l'ont modifié) n'a pas une portée générale, nous croyons opportun d'analyser également les questions relatives au fond de l'affaire.

B — Quant au fond

10. La requérante affirme qu'en adoptant la suspension litigieuse la Commission aurait excédé les pouvoirs qui lui sont attribués par les règlements de base.

En particulier, les règlements n°s 962/88 et 984/88 ainsi que l'article 2 du règlement n° 1040/88 seraient invalides dans la mesure où la suspension de la délivrance des certificats d'importation pour les pommes originaires du Chili aurait été décidée par la Commission:

a) en l'absence de perturbations graves au sens de l'article 29, paragraphe 1, premier tiret, du règlement (CEE) n° 1035/72[6];

b) pour des raisons (réexamen de la situation globale du marché des pommes) autres que celles prévues dans la réglementation de base;

c) sans tenir compte de la situation des marchandises en cours d'acheminement, visée à l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 2707/72[7].

En outre, le règlement n° 1040/88 dans son ensemble serait également invalide dans la mesure où il comporte l'introduction d'un régime de quotas « de facto » à l'égard des importations, régime qui en vertu de l'article 113 du traité relèverait de la compétence exclusive du Conseil.

11. Nous précisons d'ores et déjà qu'il ne paraît absolument pas nécessaire d'examiner ce dernier moyen quant au fond. Nous croyons tout à fait évident et incontestable que le règlement n° 1040/88 a une portée générale et, donc, une nature réglementaire, dans la mesure où il prévoit l'introduction de quotas généraux d'importation de pommes de table pour une série de pays tiers, jusqu'à l'expiration de la campagne 1988.

Quant aux autres griefs, nous tenons à souligner, dès maintenant, que les moyens *sous a) et c)* nous semblent fondés. Nous concentrerons donc notre analyse sur ces deux points.

Le moyen sous a)

12. En ce qui concerne le moyen visé sous a), il convient de préciser en premier lieu

6 — Règlement (CEE) n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972.

7 — Règlement (CEE) n° 2707/72 du Conseil, du 19 décembre 1972.

que, aux termes de l'article 29, paragraphe 1, premier tiret, du règlement n° 1035/72, des mesures de sauvegarde comme celles litigieuses peuvent être adoptées si deux conditions sont réunies:

— le marché communautaire subit ou risque de subir des « perturbations graves », susceptibles de mettre en péril les objectifs de la politique agricole commune;

— ces perturbations sont provoquées par les importations.

En second lieu, il faut souligner que, si la présence de ces conditions fait l'objet d'une appréciation à caractère discrétionnaire, l'article 29 doit quand même être interprété et appliqué restrictivement, dans la mesure où il constitue manifestement une exception par rapport à l'interdiction générale des taxes et mesures d'effet équivalent, consacrée par l'article 22 du même règlement pour les importations en provenance des pays tiers.

13. Nous allons examiner le grief de la requérante à la lumière de ces indications préliminaires. Force est, avant tout, de constater que, lors de l'adoption du règlement n° 962/88, la Commission a commis une erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne le niveau des prix. Ainsi qu'il résulte du quatrième considérant du règlement, la Commission a estimé que le marché en question était caractérisé « par des niveaux de prix sensiblement inférieurs à ceux de la campagne précédente »; or, il paraît acquis — et la Commission l'a explicitement reconnu à l'audience — que cette donnée est tout à fait inexacte, puisque les prix de la campagne 1987/1988 sont restés stables et qu'ils ont même augmenté, dans une certaine mesure et pour certaines qualités, par rapport à la période précédente.

14. Cette erreur ne concerne certes pas un élément de détail dans la motivation de l'acte. Le niveau des prix constitue un indicateur essentiel pour déterminer s'il y a ou non, comme la norme le prescrit, une situation de grave perturbation du marché. Dans la perspective indiquée par la norme, cette situation n'est rien d'autre qu'un grave déséquilibre, dû à l'incapacité du marché de continuer à absorber les produits excédentaires provenant des pays tiers. Or, il semble impensable qu'un déséquilibre, qui plus est grave, provoqué par un *excédent* d'offre ait pu exister dans une situation comme la présente (caractérisée par une production communautaire stable) sans provoquer un phénomène bien perceptible de pression à la baisse des prix. L'importance particulière qu'assume le niveau des prix aux fins de l'appréciation de la situation du marché s'explique par ailleurs, comme on sait, par la circonstance que cette donnée constitue un indicateur, pour ainsi dire, synthétique des divers facteurs et forces qui influencent le marché et qu'elle représente, par conséquent, le thermomètre le plus fiable pour diagnostiquer le surgissement d'une conjoncture défavorable.

15. D'autre part, le fait qu'il s'agit d'un indicateur essentiel aux fins de l'adoption d'une mesure comme celle litigieuse est explicitement confirmé par la réglementation de base et, plus précisément, par les dispositions de l'article 1er du règlement n° 2707/72 du Conseil. Cette norme dispose en effet que, pour apprécier si la situation visée à l'article 29, paragraphe 1, premier tiret, du règlement n° 1035/72 se présente, il faut tenir compte en particulier « des prix constatés pour les produits indigènes sur le marché de la Communauté, ou

de l'évolution prévisible de ces prix, et notamment de leur tendance à une baisse ou à une hausse excessive par rapport aux prix de base ou, pour les produits qui ne font pas l'objet de prix de base, par rapport aux cours des dernières années ».

Il nous semble, par conséquent, que la Commission a manifestement commis une erreur d'appréciation qui, dans la mesure où elle porte sur un élément déterminant pour justifier l'adoption de mesures de sauvegarde, est susceptible en elle-même d'altérer la cohérence logique de la motivation de l'acte et, donc, d'en entacher la validité.

16. Il est vrai que la Commission a prétendu s'être fondée également sur d'autres éléments et, en particulier, sur la nécessité de défendre le marché communautaire contre une augmentation prévisible des importations à partir des pays tiers en une phase où le recours à l'intervention connaissait une croissance sensible. Il est vrai, d'autre part, que les appréciations de fait exprimées aux troisième et quatrième considérants du règlement n° 962/88, relativement à l'évolution des importations et des opérations d'intervention, sont exactes.

17. Il nous semble cependant, en premier lieu, que, dans une situation de stabilité de prix (donnée qui est en elle-même indicative d'un équilibre du marché), l'accroissement des opérations d'intervention, même s'il est important, n'est pas suffisant pour démontrer l'existence d'un état de perturbation grave, comme celui exigé par l'article 29. Même s'il représente un phénomène négatif, cet accroissement n'est pas nécessairement incompatible avec une conjoncture de stabilité globale. Au reste, au cours des campagnes qui ont précédé celle de 1987/1988, les opérations d'intervention ont enregistré une évolution « erratique » et ont atteint, au cours de certaines années (campagnes 1982/1983 et 1984/1985), des niveaux, tant en chiffres absolus que par rapport à la production communautaire (du reste globalement stable), très supérieurs même à ceux de la campagne 1987/1988, sans que la Commission ait alors jugé indispensable pour autant d'adopter des mesures de sauvegarde.

18. Mais même en admettant que, en l'absence de toute pression sur les prix, les valeurs atteintes par les opérations d'intervention autorisaient la Commission à considérer que le marché se trouvait dans une situation de perturbation grave, il resterait néanmoins que le règlement n° 962/88 ne démontre aucunement l'existence de la deuxième condition prescrite par l'article 29: autrement dit, rien ne permet de conclure que la prétendue perturbation du marché, caractérisée par un accroissement de l'intervention, ait été *provoquée par les importations.*

En ce qui concerne ce point spécifique, il nous semble que la requérante a suffisamment démontré que l'accroissement du montant des interventions constaté au cours de l'année 1987/1988, et qui n'avait d'ailleurs rien d'exceptionnel compte tenu de l'évolution précédente, doive plutôt être relié à des causes *endogènes* et représente un phénomène structurel dans le cadre de l'organisation de marché dont il s'agit. L'intervention se concentre, en effet, principalement sur les pommes de qualité inférieure, produites dans des régions bien définies de la Communauté et caractérisées par un prix très inférieur (jusqu'à 5 ou 6 fois) à celui des qualités supérieures dont font certainement partie les pommes importées litigieuses. Même s'il est peut-être exagéré d'affirmer que ces pommes de qualité inférieure sont pratiquement dépourvues de véritables débouchés commerciaux et sont

donc, pour une bonne part, produites exclusivement afin de bénéficier du mécanisme d'intervention communautaire, il reste néanmoins incontestable que la différence de prix entre ces pommes et les produits importés de qualité supérieure (les prix des premières oscillant entre 11,91 et 15,12 écus/100 kg et ceux des secondes entre 49,74 et 65,20 écus/100 kg) ainsi que la bonne évolution du niveau moyen des prix confirment que le marché est, en substance, divisé en deux segments qui ne sont que faiblement interdépendants.

19. Certes, nous ne pouvons exclure que la restriction à l'importation décidée par la Commission ait, dans une certaine mesure, diminué les difficultés du côté de l'intervention. On ne saurait, en effet, exclure une possibilité limitée de substitution entre les pommes qui ont leurs débouchés sur les deux segments de marché indiqués ci-dessus. Mais l'éventualité de cette *concurrence de substitution*, sur laquelle la Commission a particulièrement insisté, ne nous semble pas suffisante pour justifier les mesures litigieuses.

La législation communautaire à l'examen ne permet, en effet, pas à la Communauté, et en particulier à la Commission, de recourir à des restrictions dans les échanges avec les pays tiers, *afin* de parer à, ou mieux de réduire, des difficultés qui ont une origine interne. La réglementation de base ne permet le recours à de tels remèdes *exceptionnels* que s'il est démontré que le déséquilibre du marché a été *provoqué* par les échanges extracommunautaires.

20. Il résulte, nous semble-t-il, des observations développées jusqu'ici qu'en l'espèce la Commission n'a nullement apporté cette démonstration. Au contraire, elle a commis une erreur de fait d'une importance essentielle pour l'appréciation des conditions auxquelles la réglementation de base subordonnait l'adoption de mesures exceptionnelles de sauvegarde. Sans cette erreur, nous pouvons penser qu'elle serait plutôt parvenue à une conclusion opposée à celle qu'elle a tirée.

Enfin, il faut rappeler que, précisément en raison de la nature exceptionnelle de telles mesures, la Commission aurait dû s'abstenir de prononcer la suspension litigieuse si, en partant de l'appréciation des éléments recueillis, elle n'avait pas réussi à se former une conviction certaine.

Il nous semble, par conséquent, qu'en adoptant le règlement n° 962/88 la Commission a dépassé les limites fixées par la réglementation de base. Ce règlement doit, par conséquent, être annulé au même titre que le règlement n° 984/88 et que l'article 2 du règlement n° 1040/88, qui sont fondés sur les mêmes postulats que le règlement n° 962/88, dont ils se limitent à proroger l'application dans le temps.

Le moyen sous c)

21. Selon la requérante, le règlement n° 962/88 et ses textes modificatifs seraient invalides dans la mesure où la Commission aurait omis de tenir compte de la situation des marchandises en cours d'acheminement, contrairement à ce que lui imposent les dispositions de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2707/72.

22. A ce propos, nous rappelons que le règlement n° 346/88 a introduit un régime de surveillance en vertu duquel ceux qui voulaient importer des pommes de table de pays tiers étaient tenus de demander un certificat d'importation aux autorités natio-

nales. Suivant un mécanisme bien connu dans le cadre communautaire, ce certificat n'est délivré qu'après un délai de réflexion (en l'espèce de cinq jours ouvrables à compter de l'introduction de la demande), « pour autant que des mesures ne sont pas prises pendant ce délai » (voir l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 346/88). Nous savons également que pendant ce délai l'opérateur ne bénéficie d'aucun droit à la délivrance du certificat et que la Commission peut en décider la suspension, bien entendu aux conditions qui se rattachent à l'exercice de ce pouvoir. En revanche, une fois qu'il a obtenu le certificat, l'opérateur a un véritable et authentique droit à exécuter l'opération à laquelle ce certificat se réfère.

C'est dans ce cadre que s'insère la norme de l'article 3, paragraphe 3, du règlement n° 2707/72. Cette disposition offre une protection spécifique à une certaine catégorie d'opérateurs, c'est-à-dire à ceux dont les marchandises se trouvent en cours d'acheminement au moment où la mesure de suspension est adoptée. Il n'y a aucun doute que la Commission est tenue de respecter l'article 3, précité, lorsqu'elle adopte des mesures de suspension comme celles litigieuses.

Dans le règlement n° 962/88, au sixième considérant, la Commission s'est exprimée dans les termes suivants:

« considérant que la période de validité des certificats d'importation ayant été fixée de manière à couvrir largement la période d'acheminement des pommes de table vers la Communauté et à permettre aux opérateurs d'obtenir des certificats d'importation avant le départ des bateaux, il n'y a pas lieu de tenir compte des marchandises en cours d'acheminement vers la Communauté autres que celles pour lesquelles des certificats d'importation ont été délivrés ».

23. Pour déterminer si la Commission a ainsi violé les dispositions de l'article 3, précité, il y a lieu d'établir la portée réelle de l'obligation découlant de cette norme.

A cet égard, trois interprétations différentes ont été envisagées.

24. D'après la première, qui est soutenue par la requérante, les marchandises en cours d'acheminement devraient, en tout état de cause, avoir accès à la Communauté. La norme consacrerait donc une exception légale qui limite de façon absolue l'effet matériel des mesures de suspension, de même que celui de toute autre mesure restrictive des échanges avec les pays tiers: ces mesures ne pourraient jamais être appliquées aux marchandises en cours d'acheminement.

Cette lecture a peut-être le mérite d'être conforme aux dispositions de l'article XIII, 3, b) du GATT, accord qui — comme on sait — ne produit pas d'effet direct, mais qui lie cependant la Communauté. Elle est néanmoins contraire aux termes clairs et absolument sans équivoque du texte de la disposition communautaire. Celle-ci n'impose en effet que de *tenir compte* de la situation particulière des produits en cours d'acheminement vers la Communauté: cette formule n'équivaut certes pas à une obligation de garantir toujours et en tout état de cause l'accès des produits à la Communauté.

Cela semble, du reste, en accord avec la nécessité indiquée par la Cour dans l'arrêt du 5 mai 1981, Dürbeck (112/80, Rec. p. 1095), de ne pas interpréter cette disposition de façon extensive, pour ne pas risquer

de nuire à l'efficacité des mesures de sauvegarde adoptées. Cette indication a été rappelée dans l'ordonnance de référé prononcée le 10 juin 1988 dans le cadre de la présente affaire, où il est d'ailleurs dit que l'on ne peut exclure, en principe, que, au moins dans certaines hypothèses particulièrement critiques, la Commission puisse respecter l'article 3 autrement que, en exemptant les produits en cours d'acheminement vers la Communauté de l'application des mesures de sauvegarde (voir le point 22).

25. La deuxième interprétation, soutenue par la Commission, en accord avec l'énoncé du considérant rapporté ci-dessus du règlement n° 962/88, affirme que les opérateurs dont les marchandises sont en cours d'acheminement seraient suffisamment protégés par le simple fait d'avoir eu la possibilité d'obtenir le certificat d'importation avant l'embarquement des marchandises. En l'espèce, cette possibilité résulterait du fait que la durée de validité du titre, portée de trente à quarante jours, serait suffisante (même ce point de fait a d'ailleurs été vivement contesté) pour couvrir le voyage du Chili jusqu'en Europe.

Nous pouvons dire d'ores et déjà que cette thèse nous semble devoir être rejetée dans la mesure où elle mène à une interprétation nihiliste de l'article 3. Il est clair en effet que, au moment où l'opérateur obtient le certificat d'importation, il acquiert, de ce fait même, un *droit* à importer le produit dans la Communauté. Mais le droit dont il jouit dans une telle hypothèse découle non pas de l'article 3, mais du simple fait qu'il est titulaire du certificat. En d'autres termes, au moment même où il a obtenu le certificat, il est exclu du champ d'application des mesures de suspension. Ces dernières suspendent, en effet, la *délivrance* du document, mais, une fois que cette dernière est effectuée, aucune suspension n'est plus possible, et l'on peut tout au plus imaginer — mais il s'agit d'une hypothèse différente et absolument exceptionnelle — un éventuel retrait du certificat.

En revanche, la garantie spécifique prévue par l'article 3 est destinée à produire ses effets principalement lors d'une phase différente et précédente, c'est-à-dire pendant le délai de réflexion précité, qui va de l'introduction de la demande à la délivrance du certificat. C'est au cours de cette phase que l'opérateur dont les marchandises sont en cours d'acheminement bénéficie de la garantie de l'article 3, cette disposition se présentant, par conséquent, comme une condition de l'exercice du pouvoir d'adopter des mesures de suspension. La thèse de la Commission suivant laquelle l'importateur serait protégé par la possibilité de se faire délivrer le titre avant l'embarquement équivaut à affirmer que l'applicabilité de l'article 3 est exclue au cours de la phase où la mesure restrictive est instituée, c'est-à-dire précisément pendant la phase où cette garantie, comme il résulte notamment des termes de la disposition en cause, est destinée à jouer.

En d'autres mots, et cela résulte clairement des expressions contenues dans le considérant précité, la thèse de la Commission ne conduit ni plus ni moins qu'à ne pas tenir compte du tout de la situation des marchandises qui sont en cours d'acheminement au moment où la suspension est décidée.

26. Il nous semble au contraire qu'il faille suivre une troisième interprétation dont s'inspire, sauf erreur de notre part, l'ordonnance en référé prononcée par la Cour. Suivant cette approche, la norme en question serait destinée à protéger essentiellement la *confiance légitime* des opérateurs.

Elle aurait pour conséquence qu'une fois en cours d'acheminement les marchandises doivent, en principe, entrer dans la Communauté sans que l'on puisse leur opposer une mesure de suspension. Cependant, cette garantie, et c'est là la différence par rapport à la première hypothèse d'interprétation esquissée ci-dessus, ne protège les opérateurs qu'à la condition qu'ils n'aient pas reçu, avant l'embarquement des marchandises, une indication suffisamment claire de la possibilité que d'éventuelles mesures de suspension ne produisent des effets *également* à l'égard des marchandises en cours d'acheminement. Lorsqu'un tel avertissement est envoyé aux opérateurs, ces derniers sont conscients du fait qu'un éventuel embarquement des marchandises, sans avoir obtenu de certificat au préalable, n'est pas à l'abri de mesures restrictives; il n'y a, dès lors, aucune raison de protéger leur confiance légitime.

Cette interprétation a également le mérite d'être en accord, si ce n'est à proprement parler avec la lettre, du moins avec la *ratio* de la disposition précitée du GATT. Elle est confirmée en outre, comme la Cour l'a déjà relevé dans son ordonnance, par la pratique quasiment uniforme et constante de la Commission qui, chaque fois qu'elle n'avait pas lancé d'avertissement précis, a toujours (une exception mise à part) exempté les marchandises se trouvant en cours d'acheminement de l'application des mesures de suspension.

27. Si cette troisième interprétation est correcte, alors la Commission a, en l'espèce, de toute évidence manqué à ses obligations au titre de l'article 3. Elle n'a, en effet, fourni aux opérateurs intéressés aucune indication claire à propos de l'éventuelle application de mesures de suspension, même aux marchandises en cours d'acheminement. Aucune indication en ce sens n'est, en effet, contenue dans le règlement n° 346/88. Il ressort seulement de ce règlement que les importateurs pouvaient se munir du certificat avant l'embarquement des marchandises. Mais cela ne signifie pas qu'ils fussent conscients du fait qu'ils devaient obtenir ce certificat avant l'embarquement s'ils voulaient éviter de faire l'objet de mesures restrictives.

La Commission a, du reste, précisé à l'audience, en modifiant en cela la teneur de ses observations écrites, qu'elle n'avait pas non plus fourni d'indications en ce sens par le biais de contacts informels avec les associations de la branche concernée.

28. Nous estimons, par conséquent, qu'en adoptant le règlement n° 962/88 et ses modifications ultérieures la Commission n'a pas respecté l'article 3, paragraphe 3, premier tiret, du règlement n° 2707/72. Partant, ce moyen de la requérante doit également être accueilli.

L'analyse que nous avons conduite jusqu'ici nous porte, dès lors, à retenir le bien-fondé du recours, sans préjudice bien évidemment de ce que nous avons dit à propos de sa recevabilité.

Nous examinerons donc de façon moins détaillée le dernier moyen d'annulation.

Le moyen sous b)

29. Selon la partie requérante, l'article 29 du règlement n° 1035/72 n'autoriserait pas les mesures de sauvegarde prises en vue d'un réexamen de la situation globale du marché des pommes, objectif invoqué dans les préambules des règlements n°s 962/88 et 984/88.

30. Il est vrai que les mesures de sauvegarde sont justifiées par une situation de perturbation grave provoquée par les importations. Mais en admettant qu'une telle situation se soit vérifiée, l'opportunité de réexaminer la situation du marché paraît tout à fait en accord avec les finalités de la mesure en question. Cette mesure est destinée à corriger ou à prévenir de graves perturbations du marché. Elle est donc fondée sur une appréciation de ces difficultés ou risques. En conséquence, il faut qu'elle ait une durée suffisante pour permettre à la Commission de vérifier si le marché est en train de se stabiliser ou si persistent ou s'aggravent, au contraire, les facteurs de perturbation susceptibles de justifier une prorogation desdites mesures. Le temps nécessaire au réexamen de la situation doit donc être pris en considération pour établir quelle doit être la durée d'application de la mesure de sauvegarde: c'est précisément dans cette perspective que « la période nécessaire au réexamen de la situation d'ensemble du marché » a été prise en compte par la Commission lors de l'adoption des règlements litigieux.

Il nous semble, par conséquent, que ce moyen doive, en toute hypothèse, être rejeté.

C — L'indemnisation du préjudice

31. Au cas où la Cour estimerait que les règlements litigieux ne constituent pas des actes de portée générale et déclarerait, par conséquent, le recours recevable pour l'accueillir ensuite au fond, elle devrait se prononcer sur la demande d'indemnisation.

A cet égard, indépendamment des doutes éventuels quant à la nature « normative » d'un acte à portée individuelle [8] et quant à l'applicabilité, dans une telle hypothèse, des limitations de responsabilité pour préjudice provoqué par des actes normatifs, il y a lieu de relever que, en l'espèce, les conditions restrictives auxquelles l'existence d'une telle responsabilité est subordonnée, selon la jurisprudence bien connue de la Cour [9], semblent réunies.

32. Avant tout, en adoptant des mesures exceptionnelles de sauvegarde, en présence de circonstances de fait manifestement différentes de celles prescrites par la réglementation de base, et en omettant complètement de tenir compte de la situation particulière des marchandises en cours d'acheminement, contrairement à ce qui lui était imposé par ladite réglementation, la Commission a « méconnu de manière manifeste et grave, les limites qui s'imposent à l'exercice de ses pouvoirs » [10].

De même, il y a lieu de retenir l'existence d'une « violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure du droit protégeant les particuliers » [11] dans la mesure où l'illégalité constatée se concrétise dans la violation de normes qui, conformément aux engagements assumés par la Communauté sur le plan international, ont pour objet d'assurer la liberté des échanges commerciaux avec les pays tiers, en protégeant

8 — Le point a été soulevé par l'avocat général M. VerLoren van Themaat dans ses conclusions dans l'affaire Tezi (59/84 arrêt du 5 mars 1986, Rec. p. 887, 914), mais il n'a pas été examiné dans l'arrêt.

9 — Voir les arrêts du 2 décembre 1971, Zuckerfabrik (5/71, Rec. p. 975), du 25 mai 1978, HLN (83/76 et 94/76, 5/77, 15/77 et 40/77, Rec. p. 1209), du 4 octobre 1979, Ireks-Arkady (238/78, Rec. p. 2955), DGV (241/78, 242/78, 245/78 à 250/78, Rec. p. 3017), Interquell Stärke-Chemie (261/78 et 262/78, Rec. p. 3045), du 5 décembre 1979, Amylum (116/77 et 124/77, Rec. p. 3497), du 17 décembre 1981, Ludwigshafener Walzmühle (197/80 à 200/80, 243/80, 245/80 et 247/80, Rec. p. 3211), du 6 décembre 1984, Biovilac (59/83, Rec. p. 4057), du 19 septembre 1985, Asteris (194/83 à 206/83, Rec. p. 2815), du 30 mai 1989, Roquette Frères (20/88, Rec. p. 1553).

10 — Voir, en particulier, l'arrêt HLN, point 6.

11 — Ibidem, point 4.

spécifiquement la confiance légitime des opérateurs et en garantissant, plus généralement, à ces derniers la nécessaire sécurité juridique quant aux conditions auxquelles l'exercice effectif de leurs droits peut, dans certaines circonstances, être subordonné.

Enfin, il nous semble que le préjudice invoqué en l'espèce par les requérantes et découlant de l'impossibilité de commercialiser les produits sur le marché de destination au cours de la période prévue est, en substance, étranger au et excède le cadre des « risques économiques inhérents aux activités » dans le secteur en cause [12].

33. Nous avons ainsi démontré l'*existence* du préjudice. Quant à son *montant*, nous croyons opportun que la Cour invite les parties à procéder à la liquidation d'un commun accord dans un délai déterminé, après lequel il appartiendra à la Cour de statuer.

34. Compte tenu de l'ensemble des considérations que nous avons développées jusqu'ici, nous proposons à la Cour:

— de déclarer le recours irrecevable;

toutefois, pour le cas où elle estimerait devoir en admettre la recevabilité, nous lui demandons:

— de faire droit au recours en annulation du règlement n° 962/88, du règlement n° 984/88 et de l'article 2 du règlement n° 1040/88;

— de déclarer la Communauté responsable du préjudice qui a été provoqué par ces actes illégaux, en renvoyant pour la détermination du montant de l'indemnisation à un accord entre les parties ou, à défaut d'un tel accord, à une décision ultérieure de la Cour.

12 — Ibidem, point 7.