**2) La Commission est condamnée aux dépens de l'instance, y compris les dépens de la partie intervenante, sauf les dépens de la procédure en référé, qui restent à charge de la partie requérante.**

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 6 mars 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 24 JANVIER 1979 [1]

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

Pour assurer le jeu de la concurrence et en vue de garantir l'approvisionnement des industries de transformation en viandes congelées, l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (règlement CEE n° 805/68, JO L 148, du 28. 6. 1968, p. 24) prévoit un régime spécial à l'importation, à savoir la suspension totale ou partielle du prélèvement pour les importations en provenance de pays tiers. A l'origine, le régime en question était conçu de manière telle que la viande destinée à la fabrication de corned-beef en conserve pouvait être importée sans prélèvement et sans restrictions quantitatives. En ce qui concerne la viande destinée à la fabrication d'autres produits, le prélèvement était suspendu de façon totale ou partielle en fonction de quantités à fixer dans un bilan estimatif; lorsque les stocks des entrepôts d'intervention avaient atteint un certain niveau, il était possible de subordonner la suspension du prélèvement à l'acquisition de certaines quantités de viande détenues par les organismes d'intervention.

En 1974, une situation de crise sur le marché — car des excédents importants se constituaient sur le marché de la Communauté — a rendu nécessaire l'application de mesures de sauvegarde qui visaient également les importations mentionnées bénéficiant d'un régime

1 — Traduit de l'allemand.

préférentiel. Cette situation a été maintenue jusqu'au 1er avril 1977.

En 1977, en vue de protéger le marché commun, les règles applicables au commerce avec les pays tiers ainsi que le régime spécial à l'importation pour les industries de transformation de viande congelée ont fait l'objet d'une large révision. L'article 14 du règlement n° 805/68, modifié par l'effet du règlement n° 425/77 du 14 février 1977 (JO L 61, du 5. 3. 1977, p. 1) prévoit désormais, en son paragraphe 1, lettre a), une suspension totale du prélèvement «pour les viandes destinées à la fabrication de conserves ne contenant pas d'autres composants caractéristiques que de la viande de l'espèce bovine et de la gelée» (corned-beef), et en son paragraphe 1, lettre b), une suspension totale ou partielle du prélèvement pour les viandes destinées à la fabrication d'autres produits. A cet égard, le Conseil établit chaque année, avant le 1er décembre, un bilan estimatif des viandes pouvant être importées sous le régime spécial, ce bilan mentionnant séparément les quantités de viande selon les destinations énoncées ci-dessus. En outre, l'article 14, paragraphe 3, prévoit:

«Pour les viandes visées au paragraphe 1:

a) l'importation en suspension totale ou partielle du prélèvement est subordonnée à la présentation d'un certificat d'importation délivré dans les limites des quantités prévues par trimestre;

b) l'importation en suspension totale du prélèvement peut, dans la mesure nécessaire, être subordonnée à la présentation d'un contrat d'achat de viandes congelées détenues par un organisme d'intervention.»

En outre, l'article 14, paragraphe 4, prévoit que selon la procédure du comité de gestion prévu à l'article 27, sont déterminés

«a) chaque trimestre, les quantités pouvant être importées séparément pour les viandes visées au paragraphe 1 sous a) et b), ainsi que le taux de suspension du prélèvement pour les viandes visées au paragraphe 1 sous b);

b) le rapport entre les quantités qui peuvent être importées et les quantités sur lesquelles portent les contrats d'achat visés au paragraphe 3 sous b)».

Les mesures d'application de cette disposition figurent dans plusieurs règlements de la Commission. C'est ainsi que le règlement n° 585/77 concernant le régime des certificats d'importation et d'exportation dans le secteur de la viande bovine (JO L 75, du 23. 3. 1977, p. 5), modifié par les règlements n° 1384/77 (JO L 157, du 28. 6. 1977, p. 16) et n° 2901/77 (JO L 338, du 28. 12. 1977, p. 9) contient une définition du groupe d'opérateurs habilités à demander les certificats d'importation et les dispositions sur l'obligation de transformer la viande importée. En particulier, pour ce qui intéresse le cas d'espèce, l'article 11 bis prescrit ce qui suit:

«1. En vue de bénéficier du régime spécial à l'importation visé à l'article 14, paragraphe 3, sous b), du règlement (CEE) n° 805/68:

a) la demande de certificat ou les demandes de certificats déposées par un même intéressé sont accompagnées de l'original d'un contrat d'achat de viande bovine congelée détenue par un organisme d'intervention, conclu conformément au règlement (CEE) n° 2900/77 pendant le trimestre dans lequel la demande est déposée, ainsi que

de la preuve du paiement du prix d'achat indiqué dans ce contrat; . . .

. . .

2. Les demandes de certificats ne sont recevables que dans la mesure où:

   a) le demandeur est une personne physique ou morale qui, depuis au moins douze mois, exerce une activité dans le secteur du bétail et des viandes et est inscrite dans un registre public d'un État membre;

   b) dans le cas visé à l'article 9, le demandeur apporte la preuve, à la satisfaction des autorités compétentes de l'État membre où la demande est déposée, que la fabrication des conserves dans l'établissement indiqué dans la demande a recueilli l'accord du responsable de cet établissement.

. . .

5. Lors du dépôt des demandes de certificat, le demandeur s'engage par écrit soit à effectuer lui-même, soit à faire effectuer sous sa responsabilité, dans l'État membre indiqué lors de cet engagement et où les produits seront mis en libre pratique, selon le cas:

   a) les opérations de transformation visées à l'article 14, paragraphe 1, sous a), du règlement (CEE) n° 805/68;

   b) les opérations de transformation visées à l'article 14, paragraphe 1, sous b), du même règlement.

. . .»

Dans le règlement de la Commission n° 597/77 (JO L 76, du 24. 3. 1977, p. 1) «établissant les modalités d'application relatives au régime spécial à l'importation de certaines viandes bovines congelées destinées à la transformation», il convient de relever l'article 2 aux termes duquel les dispositions visées à l'article 14, paragraphe 3, sous b), du règlement n° 805/68 peuvent être appliquées dès lors qu'il est constaté que les quantités de viande congelée détenues par les organismes d'intervention dépassent ou sont susceptibles de dépasser 10 000 tonnes. En outre, il convient de citer le règlement n° 2900/77 de la Commission sur les modalités de la vente de viandes bovines détenues par les organismes d'intervention afin de permettre l'importation en suspension totale du prélèvement de viandes bovines congelées destinées à la transformation (JO L 338, du 28. 12. 1977, p. 6). L'article 1 de ce règlement prévoit:

«1. L'importation en suspension totale du prélèvement prévu à l'article 14, paragraphe 3, sous b), du règlement (CEE) n° 805/68 est subordonnée à la présentation d'un contrat d'achat de viandes congelées détenues par un organisme d'intervention, conclu conformément au présent règlement.

2. La vente a lieu selon une procédure d'adjudications, conformément au règlement (CEE) n° 216/69, et notamment aux articles 6 à 14, sous réserve des dispositions particulières et dérogatoires du présent règlement.»

L'article 2 est rédigé dans les termes suivants:

«1. Un avis général d'adjudications est publié au plus tard à la date de la publication de la première des adjudications particulières.

2. Dans le cadre du régime des adjudications, les organismes d'intervention procèdent à des adjudications particulières trimestrielles.

. . .»

Aux termes de l'article 3 dudit règlement les offres ne pouvaient être déposées pour la première fois que du 20 au 30 janvier 1978; elles devaient porter sur une quantité globale de cinq tonnes au minimum et de cent tonnes au maximum. L'article 4 prévoit que le dix-huitième jour de chaque trimestre (pour la première fois le 6 février 1978), les États membres communiquent à la Commission la liste des soumissionnaires et les quantités de produits faisant l'objet des offres déposées. Enfin, l'article 5 prévoit encore qu'il peut être fixé des prix minimaux différents selon l'utilisation à laquelle la viande est destinée.

Le bilan estimatif du Conseil «concernant la viande bovine destinée à l'industrie de transformation pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1978» mentionné à l'article 14 du règlement n° 805/68 a été publié au Journal officiel du 23 décembre 1977 (L 330, p. 30). Aux termes de celui-ci, il fallait considérer que pour l'année 1978 le déficit en viandes de transformation s'élèverait à 50 000 tonnes. Compte tenu de «l'expérience acquise en 1977», ce tonnage était divisé de façon que «a) 20 000 tonnes de viandes destinées à la fabrication de conserves et ne contenant pas d'autres composants caractéristiques que de la viande de l'espèce bovine et de la gelée soient éligibles pour une suspension totale du prélèvement, et b) 30 000 tonnes de viandes destinées à l'industrie de transformation aux fins de la fabrication de produits autres que les conserves visés sous a) soient éligibles pour une suspension totale ou partielle du prélèvement».

Un «avis général d'adjudications périodiques concernant la vente de viandes bovines congelées, détenues par les organismes d'intervention, afin de permettre l'importation en suspension totale du prélèvement de viandes bovines congelées destinées à la transformation» a été publié au Journal officiel du 13 janvier 1978 (C 11, p. 16). Cet avis contient «les bases juridiques de cette vente» et il y est spécifié que la marchandise est attribuée aux plus offrants. En outre, au point 6, lettre b), il est dit ce qui suit:

«si le prix offert est inférieur au prix minimal fixé par la Commission des Communautés européennes, l'offre est écartée»,

et le point 6, lettre d), est libellé dans les termes suivants:

«chaque soumissionnaire est informé sans retard par l'organisme d'intervention du résultat de sa participation . . .».

A la page 34 du même numéro du Journal officiel a été publié l'«avis d'adjudication ItP1 — règlement (CEE) n° 2900/77 — concernant la vente de certaines viandes bovines avec os, congelées et stockées par l'organisme d'intervention italien». Il y est spécifié, entre autres, quelle quantité de viandes est mise à la vente par l'organisme d'intervention italien.

La requérante, la société Simmenthal, une conserverie existant depuis 1923 et spécialisée dans la préparation de corned-beef, qui, selon les chiffres qu'elle a avancés, transforme en moyenne 20 000 tonnes de viande bovine par an, a également participé à cette adjudication. Malheureusement sa demande a été rejetée parce que l'offre qu'elle avait déposée s'est révélée inférieure au prix minimal fixé par la Commission dans une décision du 15 février 1978 (JO L 69, p. 36), qui fixait également la quantité maximum de viande bovine à importer durant le premier trimestre 1978. La requérante en a été informée par une lettre de l'organisme d'intervention italien, l'AIMA, du 23 février 1978.

Convaincue que la décision de la Commission ainsi que le régime sur lequel elle fait fond appelle des objections à plusieurs égards, la requérante a introduit un recours auprès de la Cour de justice le 13 avril 1978. A l'origine, ce recours en annulation visait un certain nombre d'actes, à savoir:

— la décision de la Commission du 15 février 1978,

— l'avis d'adjudication «ItP1 — règlement (CEE) n° 2900/77»,

— l'avis général d'adjudications périodiques concernant la vente de viandes bovines congelées, détenues par les organismes d'intervention, afin de permettre l'importation en suspension totale du prélèvement, de viandes bovines congelées destinées à la transformation,

— le règlement n° 585/77, en particulier son article 11, modifié par le règlement n° 1384/77 et l'article 11 bis, introduit par le règlement n° 2901/77,

— le règlement n° 2900/77 et

— le règlement n° 2901/77, en ce qu'il vise la suspension totale du prélèvement dans le cadre du régime spécial à l'importation de viandes bovines congelées.

Peu de jours après le dépôt de la requête, les conclusions ont été modifiées en ce sens que la requérante a demandé à la Cour de dire nuls et non avenus ou inapplicables les actes en cause; dans la réplique, elle a précisé plus avant ses prétentions en ne demandant que l'annulation de la décision de la Commission du 15 février 1978 et, par voie de conséquence, conformément à l'article 184 du traité CEE, l'inapplicabilité des actes énumérés dans la requête.

En ce qui concerne les conclusions de la requérante, notre point de vue est le suivant:

## I — La recevabilité

Ainsi que vous le savez, la Commission a formulé diverses objections quant à la recevabilité du recours.

1. Pour autant que dans leur premier libellé les conclusions ne portent pas seulement sur l'annulation de la décision de la Commission du 15 février 1978 mais visent également l'annulation d'un certain nombre d'actes de portée générale, il conviendrait effectivement, ainsi que la Commission le remarque à juste titre, de constater qu'elles sont irrecevables, et cela, indépendamment de la nature juridique des actes en cause, du simple fait qu'à cet égard les délais sont expirés, même si on les augmente en raison de la distance.

Toutefois, il convient de ne pas oublier que peu de jours après l'introduction de la requête et, en ce qui concerne la décision de la Commission du 15 février 1978, dans les délais requis pour former un recours, les conclusions ont fait l'objet de la rectification mentionnée ci-dessus. Dans la procédure en référé et dans la réplique, la requérante a précisé, à cet égard, que seule l'annulation de la décision de la Commission du 15 février 1978 lui importait et qu'en ce qui concernait les autres actes énumérés, elle ne voulait obtenir qu'une déclaration d'inapplicabilité. Nous estimons que cette précision ne soulève aucune objection. En conséquence, nous devrions nous en tenir à la version des conclusions telle qu'elle figure dans la réplique et nous borner à examiner si leur recevabilité peut être mise en cause.

2. Tel n'est certainement pas le cas de la demande tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 15 février 1978, en tout cas pour autant qu'on limite l'examen au respect des délais impartis pour former un recours ainsi qu'à la question de savoir si la requérante est concernée directement et individuellement par la décision en question.

Sur le premier point il suffit de se référer aux dates de la décision et de sa publication — 15 février 1978 et 11 mars 1978 — et de constater que la requête a été enregistrée à la Cour de justice le 13 avril 1978.

Quant au deuxième point, il suffit de rappeler les circonstances de l'espèce ainsi qu'elles ressortent de l'exposé des faits. En ce qui concerne l'avis d'adjudication publié au Journal officiel du 13 janvier 1978, les offres devaient être déposées au plus tard le 30 janvier 1978. Les éléments essentiels qui devaient y figurer — nom du soumissionnaire, quantité de viande et prix d'achat — étaient ensuite communiqués à la Commission. Se basant sur l'ensemble des offres, celle-ci fixait les prix minimaux et les quantités de viande bovine qui devaient être importées. Ainsi, il était bien établi que des offres, comme celles de la requérante, qui se situaient au-dessous du prix minimal n'entraient pas en ligne de compte et que de tels soumissionnaires ne pouvaient bénéficier de certificats d'importation. Même si, aux termes de son article 3, cette décision s'adressait aux États membres, il est néanmoins hors de doute que la requérante était concernée *directement,* les États membres ne jouissant d'aucune marge d'action. De même, elle est aussi concernée *individuellement;* en effet, la décision ne s'appliquait qu'aux intéressés qui avaient déposé leur offre dans les délais voulus, c'est-à-dire à une catégorie délimitée de personnes identifiables, catégorie qu'il n'est pas nécessaire de définir pour savoir si la requérante est individuellement concernée. Toute considération supplémentaire à cet égard semble donc superflue si l'on se réfère à la jurisprudence que la requérante a citée. Dans ce contexte, l'arrêt rendu dans les affaires 41 à 44/70 (arrêt du 13 mai 1971, NV International Fruit Company et autres/ Commission, Recueil 1971, p. 411) est tout à fait clair. Dans le cadre d'un régime de sauvegarde applicable à l'importation de pommes de table, il s'agissait dans les circonstances de l'espèce de certificats d'importation qui devaient être demandés dans un certain délai; la Commission en était informée et décidait ensuite, au vu de la situation du marché et des demandes déposées, de la quantité de marchandise admise à l'importation. Si, en se fondant sur le fait que le nombre de demandes déposées était déterminé au moment de la décision de la Commission et que celle-ci ne laissait aux États membres aucune marge d'appréciation, la Cour de justice a estimé alors que les requérantes, qui avaient également demandé des certificats d'importation, étaient individuellement et directement concernées au sens de l'article 173 du traité CEE, il ne peut manifestement en être autrement dans la présente espèce.

3. En vérité, les objections formulées par la Commission quant à la recevabilité ont aussi un autre but. La Commission estime, d'une part, que la requérante n'a pas d'intérêt à l'annulation de la décision de la Commission du 15 février 1978. En effet, selon elle, la requérante n'en tirerait aucun avantage parce qu'il est impossible de retirer rétroactivement le bénéfice de la procédure d'adjudication aux soumissionnaires dont l'offre avait alors été acceptée et qui ont déjà agi en consé-

quence, et parce qu'après la clôture de la procédure d'adjudication les offres écartées sont devenues sans objet. En outre, la Commission souligne qu'au fond la requérante désire seulement attaquer les actes de portée générale en cause, c'est-à-dire qu'elle souhaite une révision du régime spécial à l'importation. Or, à cet égard, la Commission fait observer d'une part que la requérante ne peut en aucun cas obtenir une déclaration d'inapplicabilité des dispositions en question dans le dispositif d'un arrêt; en effet, l'article 184 du traité CEE n'est pas une voie de recours autonome mais offre seulement un moyen supplémentaire par la mise en cause des actes de nature générale qui servent de base juridique à une décision individuelle. La Commission estime d'autre part qu'il existe un véritable détournement de procédure parce qu'en tournant l'article 173 qui ne lui permet pas d'attaquer directement des règlements de portée générale, la requérante veut utiliser l'article 184 pour arriver au même but; ce faisant, de surcroît, elle défend moins des intérêts personnels qu'en définitive ceux de l'industrie de transformation. Enfin, indépendamment de la possibilité de rechercher une protection de ses droits au niveau national et d'obtenir ainsi un examen plus étendu et plus efficace de la validité de dispositions de droit communautaire au titre de l'article 177 du traité CEE, la Commission estime que la requérante n'a pas d'intérêt pour agir contre les actes de portée générale mentionnés. En effet, l'abrogation du régime spécial à l'importation ne présente aucun avantage pour la requérante et, comme il n'est pas possible, dans le cadre d'une procédure, de donner des directives concrètes quant au contenu de décisions de nature politico-économique, elle n'a pas non plus la garantie de pouvoir, à l'avenir, importer des viandes en exemption de prélèvement.

Ces objections appellent de notre part les observations suivantes:

a) Il ne nous paraît absolument pas impératif de considérer que la requérante n'a pas intérêt à l'annulation de la décision de la Commission du 15 février 1978 parce que ses effets ne peuvent pas être annulés rétroactivement après la fin de la première procédure d'adjudication, et parce qu'il n'est pas possible de rouvrir cette procédure à laquelle participerait de nouveau la requérante. Si on attribuait un caractère déterminant à de telles considérations, il ne serait jamais possible de former un recours contre de telles décisions, ce qui serait assurément indéfendable. Il convient donc en l'espèce d'admettre une autre justification de l'intérêt pour agir. C'est ainsi qu'il faut songer par exemple à la possibilité de faire valoir des droits à dommages et intérêts que la requérante n'évoque naturellement pas en raison des minces chances d'obtenir gain de cause après la première mise en œuvre d'une telle procédure d'adjudication. Ou bien il faut simplement voir un intérêt suffisant dans le fait que l'on doit s'attendre que la procédure sera poursuivie et rouverte dans les mêmes conditions, ce qui est sans doute exact dans le cadre d'un tel système, établi à long terme et appliqué périodiquement.

b) Pour l'appréciation des voies de recours en vertu du droit communautaire, il n'est assurément pas pertinent de renvoyer à d'éventuelles voies de recours nationales et aux procédures préjudicielles au titre de l'article 177 du traité CEE qui peuvent en découler.

Il est hors de doute que le système de protection des droits au niveau communautaire est autonome; en conséquence, les voies ouvertes ne doivent être appréciées que selon des critères du droit communautaire. Aucun élément du traité

n'indique qu'il faille se fonder ici sur un certain caractère subsidiaire par rapport aux voies de recours nationales. Une telle interprétation devrait d'ailleurs soulever les plus sévères objections. En effet, soit elle impliquerait que la Cour de justice est compétente pour connaître des voies de recours nationales, c'est-à-dire qu'elle devrait interpréter le droit national, ce qui présente fréquemment des difficultés. Soit, si on évitait le premier terme de l'alternative, il conviendrait, lorsque des problèmes se posent, de chercher en premier lieu à les élucider au niveau national, de sorte que la Cour ne pourrait en conséquence être saisie qu'après la constatation définitive qu'il n'existe effectivement pas de voies de recours au niveau national, ce qui selon les circonstances pourrait prendre un certain temps. Il nous semble clair qu'aucune des deux solutions n'est admissible. Telle est la raison pour laquelle la question, soulevée en l'espèce, de savoir si la réponse de l'AIMA du 23 février 1978 aurait pu être contestée ou si le problème qu'il s'agit de résoudre ici aurait pu faire l'objet d'une procédure nationale différente, par exemple au moyen d'un recours formé contre un avis de prélèvement, ne doit pas nous retenir plus longtemps. Mais nous désirons pour le moins faire remarquer à cet égard que les observations de la requérante et du représentant du gouvernement italien, fondées sur la jurisprudence du Conseil d'État italien relative aux voies de recours devant une juridiction italienne contre des actes pris par l'AIMA dans le cadre de procédures d'adjudication et qui ne sont rien d'autre que la communication du résultat d'une décision discrétionnaire prise au niveau communautaire, nous semblent convaincantes.

c) Si on admet qu'il est possible d'attaquer la décision de la Commission du 15 février 1978, il s'ensuit également qu'en principe les actes et règlements de portée générale qui servent de base juridique à la décision ont été à juste titre inclus dans la contestation. Même s'il est clair que celle-ci est dirigée en réalité contre la réglementation de portée générale, on ne peut cependant pas parler d'un détournement de procédure et l'on ne peut pas non plus objecter que la requérante n'a pas d'intérêt pour agir.

C'est à bon droit que, dans ce contexte, la requérante a fait valoir — et à cet égard elle pouvait se fonder sur la jurisprudence — que dès lors qu'une décision attaquée représente l'application directe d'une règle de portée générale, l'exception d'illégalité de la règle générale découle d'un principe général de droit. A cet égard, nous nous bornerons à rappeler les arrêts rendus dans l'affaire 9/56 (Meroni & Co, Industrie Metallurgiche/Haute Autorité de la Communauté économique du charbon et de l'acier, arrêt du 13 juin 1958, Recueil 1958, p. 9), dans l'affaire 15/57 (Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Haute Autorité de la Communauté économique du charbon et de l'acier, arrêt du 12 juin 1958, Recueil 1958, p. 159), dans l'affaire 18/62 (Emilia Barge/Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, arrêt du 16 décembre 1963, Recueil 1963, p. 561) et dans l'affaire 32/65 (Gouvernement de la République italienne/Conseil de la Communauté économique européenne et Commission de la Communauté économique européenne, arrêt du 13 juillet 1966, Recueil 1966, p. 457). D'autre part, il convient de ne pas oublier qu'à l'égard d'une telle exception, qui ne constitue rien d'autre qu'un moyen particulier, la preuve spécifique d'un intérêt pour agir n'est pas nécessaire (voir l'arrêt rendu dans les affaires 41 à 44/70). S'il en était autrement on pourrait effective-

ment parler d'une discrimination incompréhensible des recours directs par rapport aux procédures préjudicielles issues de procès nationaux; en effet, on sait que dans le cadre de procédures préjudicielles, même si la question de validité posée vise une réglementation de portée générale, la Cour ne contrôle pas si un tel examen est réellement nécessaire au regard de la procédure nationale.

Mais il convient d'admettre de surcroît qu'en vérité il n'est pas possible de contester à la requérante un intérêt au contrôle judiciaire des actes de portée générale énumérés et à une déclaration d'inapplicabilité. En effet, il ne s'agit nullement d'abroger l'ensemble du système des importations préférentielles, mais uniquement de contester certaines de ses modalités d'application. Si cette critique devait apparaître fondée, il pourrait tout à fait s'ensuivre une modification dans un sens favorable à la requérante. En revanche, dans une telle hypothèse, personne ne songe à supprimer l'ensemble du régime à l'importation dont la nécessité de principe a été reconnue dans l'article 14 du règlement n° 805/68 par suite de l'incidence de l'organisation commune des marchés et du régime du GATT applicable à l'importation, sur l'industrie de transformation.

d) S'il appert ainsi qu'aucune des objections examinées jusqu'à présent dans le cadre de la recevabilité ne peut être maintenue, il ne reste plus qu'à examiner la question de savoir si la déclaration d'inapplicabilité d'un ou de plusieurs règlements en cause en l'espèce peut éventuellement figurer dans le dispositif de l'arrêt. A cet égard, il semble que nous soyons contraint de nous rallier à l'opinion négative de la Commission du fait que l'exception d'illégalité d'actes de portée générale ne constitue qu'un moyen particulier du recours. Toutefois, cette solution n'aboutit pas nécessairement à considérer que le recours, qui tend apparemment à obtenir une telle déclaration dans le dispositif de l'arrêt, doit être considéré comme irrecevable; elle conduit tout au plus à ce que les conséquences de la présentation d'un tel moyen soient traitées dans l'arrêt, à l'endroit que la Cour de justice estimera approprié.

## II — Le fond

Pour l'examen du bien-fondé du recours auquel nous pouvons nous consacrer maintenant, il nous semble opportun de traiter en premier lieu des objections quant au fond que la requérante fait valoir contre la décision attaquée et le régime qui a été à l'origine de celle-ci et de ne traiter qu'ultérieurement des vices de forme et de procédure allégués.

1. La requérante met principalement en cause la définition de la catégorie de personnes admises au bénéfice du régime spécial à l'importation jumelé à l'achat de viandes détenues par les organismes d'intervention. Elle estime qu'en ne limitant pas la catégorie des intéressés aux industries de transformation pour lesquelles le régime spécial à l'importation a été conçu et en ne prévoyant pas une obligation de transformation pour les viandes à acquérir auprès des organismes d'intervention, on a fait subir aux industries de transformation, qui en principe devaient bénéficier d'un régime favorable, une discrimination. Cette extension de la catégorie des participants a également abouti à ce que chaque soumissionnaire n'obtient que des quantités très modiques. De l'avis de la requérante, il aurait été plus équitable, en limitant l'application du régime aux industries de transformation ou, pour le moins, en leur

accordant une priorité, d'opérer une répartition selon les capacités de transformation et les courants commerciaux observés jusqu'à présent. De surcroît, la requérante soutient — et cela doit également s'inscrire dans le cadre de la critique qui vise la catégorie des intéressés — que c'est à tort que la Commission s'est fondée notamment sur des offres d'intermédiaires commerciaux qui pour partie, ne participent à des adjudications que dans des buts spéculatifs et qu'elle a ainsi fixé des prix minimaux trop élevés. La requérante estime que par là même la Commission a méconnu l'objectif assigné au régime spécial à l'importation en viandes de pays tiers, à des prix avantageux. Selon elle, il faut partir du fait que l'avantage résultant de l'exemption du prélèvement est pratiquement anéanti par la fixation de prix minimaux trop élevés; pour le moins a-t-on négligé dans une mesure illicite de prendre en considération le but visé, à savoir faire bénéficier l'industrie de transformation d'un régime plus favorable, au profit des efforts fournis pour écouler les stocks des entrepôts d'intervention et, ce faisant, les industries de transformation se sont vu imposer des charges qui devraient normalement être supportées par la collectivité. Enfin, on doit encore déplorer que la Commission ait fixé des prix minimaux différents selon les États membres et que, par là même, elle ait agi contrairement au principe d'application uniforme du droit communautaire.

a) En ce qui concerne ces objections, il convient de noter, à titre préliminaire, que la requérante ne met pas en cause le principe sur lequel est fondée la réglementation en cause en l'espèce, c'est-à-dire le jumelage des importations en provenance de pays tiers à des prix avantageux avec la vente de viandes détenues par les organismes d'intervention. Tout autre point de vue serait d'ailleurs peu logique, en raison des excédents de viande bovine dans la Communauté, qui, au début de l'année 1978, ainsi qu'on nous l'a expliqué, ont conduit à des stocks s'élevant à 450 000 tonnes.

Toutefois, quiconque accepte ce principe consent par là même aux limitations des importations préférentielles et reconnaît également la nécessité de subordonner l'octroi d'avantages à l'importation à certaines contreparties relevant de l'intérêt commun. A cet égard, il est tout à fait notoire que les institutions communautaires jouissent d'une large marge d'action pour apprécier ces deux éléments. A priori, il n'est absolument pas exclu, lors de l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, que toutes les circonstances à prendre en considération, et notamment les différentes situations du marché, peuvent entraîner une réduction notable des avantages à l'importation. Si de telles réductions se produisent, il convient en toute hypothèse, lors de l'examen de la question de savoir si les intérêts de l'industrie de transformation ont été suffisamment respectés, de considérer également que dans le cadre du système dans son ensemble, elle bénéficie également d'autres avantages considérables. A cet égard, on peut citer par exemple les importations en exemption du prélèvement dans le cadre des contingents douaniers du GATT ou les quotas d'importation appliqués aux produits des pays ACP. Il s'y ajoute aussi les aides octroyées pour les entrepôts privés. En outre, il convient précisément de ne pas oublier les ventes spéciales de viandes détenues par les organismes d'intervention à des prix réduits à l'industrie de transformation, telles celles qui ont eu lieu par exemple en novembre 1977 et en août 1978, et à l'occasion desquelles les industries de transformation italiennes ont obtenu respectivement 4 000 et 3 000

tonnes à des prix relativement avantageux, à savoir 950 unités de compte par tonne.

b) En ce qui concerne ensuite la question de la définition de la catégorie des personnes admises à participer à l'action spéciale en cause en l'espèce, on sait que la Commission a attaché de l'importance au principe établi à l'article 7 du règlement n° 805/68 pour l'écoulement des produits achetés par les organismes d'intervention, et selon lequel «l'égalité d'accès aux marchandises ainsi que l'égalité de traitement des acheteurs» sont assurées. En revanche, de l'avis de la requérante, il aurait fallu veiller principalement à ce que l'industrie de transformation soit avantagée. Si l'on voulait éviter toute discrimination à son endroit, il aurait fallu lui réserver la participation à l'action spéciale en cause. En vérité, un tel comportement n'est pas non plus contraire au principe énoncé par la Commission. En effet, le règlement n° 98/69 (dans la version du règlement n° 429/77, JO L 61, du 5. 3. 1977, p. 18) en donne une interprétation officielle. En application dudit règlement, des différenciations opérées selon des critères objectifs sont pleinement admises; il est notamment possible de prévoir des exceptions — et cela s'applique également au régime de jumelage —, dès lors qu'il s'agit de l'écoulement de produits destinés à une utilisation particulière. Selon la requérante, il est également intéressant de noter que dans le cadre d'un régime spécial à l'importation analogue (importation de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement conformément à l'article 13 du règlement n° 805/68), le règlement n° 2902/77, s'écartant en cela du règlement n° 2900/77 qui donne en réalité la priorité au commerce, a accordé sans équivoque une priorité aux producteurs agricoles.

En ce qui concerne ce chef de contestation, il faut souligner tout d'abord que la dernière remarque avancée ne constitue assurément pas une argumentation valable parce que le régime à l'importation applicable aux jeunes bovins se limite à la suspension totale ou partielle du prélèvement (article 13 du règlement n° 805/48, dans la version du règlement n° 425/77, JO L 61, du 5. 3. 1977, p. 1), c'est-à-dire qu'il ne prévoit pas de jumelage avec l'écoulement de viandes détenues par les organismes d'intervention comme le fait l'article 14 du règlement n° 805/68.

Un élément me paraît également convaincant: c'est que la réglementation ne pouvait pas être limitée à l'industrie de transformation, parce qu'il s'agit de l'importation de viandes et que de nombreux intéressés — et en Italie cela s'applique aussi pour le moins aux petites entreprises de transformation — n'importent pas directement mais par l'intermédiaire du commerce. De tels opérateurs, et ce résultat aurait certainement constitué une discrimination, n'auraient pas pu bénéficier du régime préférentiel dans le cadre de la réglementation que la requérante préconise; en effet, l'article 11 du règlement n° 585/77 dans la version du règlement n° 1384/77 fait obstacle à l'octroi de certificats d'importation en leur nom et à leur cession subséquente aux importateurs.

En outre, il convient de considérer qu'un jumelage au titre de l'article 14 du règlement n° 805/68 est en principe possible puisqu'il n'existe aucune limitation claire à cet égard; en conséquence, il est non seulement possible de lier des importations en exemption de prélèvement à l'écoulement de viandes détenues par des organismes d'intervention qui ne sont utilisables que pour la transformation, mais également de les associer à l'écoule-

ment de viandes détenues par des organismes d'intervention en général, c'est-à-dire aussi à la vente de celles qui sont destinées à l'utilisation ordinaire. Il semble que dans les circonstances de l'espèce le choix se soit porté en réalité sur la deuxième possibilité. C'est ce qu'il est permis de déduire d'une déclaration de la requérante selon laquelle il ne s'agissait pas de viandes détenues par des organismes d'intervention et destinées à l'industrie de transformation. Cette opinion est aussi corroborée par le bilan estimatif du Conseil du 13 décembre 1977, déjà mentionné, sur lequel se fondait l'avis d'adjudications du mois de janvier 1978. Ce bilan faisait apparaître les besoins de l'industrie de transformation, d'une part, et les quantités disponibles dans la Communauté, d'autre part, quantités qui représentaient, entre autres, des stocks publics et privés, des contingents douaniers et des importations en provenance des pays ACP. Si l'on en a déduit qu'il restait à couvrir un déficit de 50 000 tonnes pour les besoins de l'industrie de transformation, pour laquelle il convenait de prévoir des importations spéciales, cela peut seulement signifier que l'on n'a pas considéré nécessaire de réserver également à l'industrie de transformation les viandes détenues par les organismes d'intervention et jumelées à des importations. Mais s'il s'agit d'un jumelage de cette nature, il est évidemment exclu de prévoir une obligation de transformation pour les viandes en cause détenues par les organismes d'intervention, comme la requérante le demande. Il doit apparaître tout aussi insensé de réserver l'écoulement de ces viandes, détenues par les organismes d'intervention, aux industries de transformation, car de ce fait celles-ci seraient acculées à jouer un rôle étranger à leur fonction, à savoir celui de commerçant. Dans un tel cas, il y a lieu au contraire de mettre l'accent sur le principe établi à l'article 7 du règlement n° 805/68 et, ainsi que la Commission l'a fait, d'assurer l'égalité d'accès de tous les opérateurs intéressés à l'action de jumelage.

A cela s'ajoute encore — et il apparaît ainsi tout à fait clairement que l'on ne peut reprocher un excès de pouvoir à la Commission — le fait qu'on ne peut parler, en réalité, d'une égalité de traitement de tous les opérateurs intéressés, et qu'il est apparu au contraire que l'industrie de transformation bénéficiait d'une situation privilégiée. En effet, on a veillé de façon satisfaisante à ce que d'autres opérateurs intéressés, auxquels l'accès aux importations préférentielles a été octroyé, destinent les viandes importées à l'utilisation prescrite, à savoir la transformation. A cet égard, nous nous permettons de rappeler l'article 9 du règlement n° 585/77, dans la version du règlement n° 1384/77, aux termes duquel le certificat doit comporter la mention de l'établissement dans lequel la viande sera destinée à la fabrication de conserves. De surcroît, aux termes de l'article 11 dudit règlement, le demandeur doit s'engager à effectuer lui-même ou à faire effectuer sous sa responsabilité les opérations de transformation et il doit apporter la preuve que la fabrication des conserves dans l'établissement indiqué dans la demande a recueilli l'accord du responsable de cet établissement. En outre, il convient de renvoyer à l'article 11 bis libellé en ce sens, qui, par l'effet du règlement n° 2901/77, complète le règlement n° 585/77.

Au vu de ces éléments, il n'est effectivement pas possible de dire que la réglementation ne pourrait être considérée comme légale que si elle était conçue selon les propositions de la requérante. Précisément parce que cette réglementation tient compte tant du principe d'éga-

lité d'accès aux viandes détenues par les organismes d'intervention que du principe du régime préférentiel pour l'industrie de transformation, il y a lieu au contraire de constater qu'elle respecte les règles de l'organisation commune dans le secteur de la viande bovine et qu'elle ne viole aucunement le principe de non-discrimination.

c) A la suite de ces considérations, il convient de se demander s'il est possible de formuler des objections fondées contre le principe de la prise en considération des prix offerts et contre les prix minimaux fixés sur cette base ainsi que contre le fait que la même quantité s'appliquait à chaque participant à l'adjudication. De l'avis de la requérante, il aurait été plus équitable de procéder à une répartition des quantités selon les capacités de transformation. En outre, elle estime que le régime exige que les prix se situent environ au niveau des prix du marché mondial. Selon elle, il n'est manifestement pas possible d'atteindre ce niveau de prix si l'on retient toutes les offres de prix possibles, c'est-à-dire celles d'entreprises de transformation qui en raison de la diversification de leurs activités ou en raison des produits qu'elles fabriquent travaillent à des coûts inférieurs, ainsi que les offres d'autres opérateurs intéressés qui écoulent les viandes détenues par les organismes d'intervention auprès du commerce de détail à des conditions avantageuses pour eux-mêmes et vendent les viandes importées à l'industrie de transformation en réalisant un bénéfice substantiel.

En ce qui concerne cet ensemble de questions, le point de vue développé selon lequel les quantités disponibles devraient être réparties d'après les capacités de transformation, se fonde manifestement sur l'idée que seule l'industrie de transformation devrait être admise à un régime spécial à l'importation, une idée qu'il convient cependant de rejeter, ainsi que nous l'avons déjà montré. La Commission a également exposé de façon convaincante à cet égard que même en limitant l'accès à la procédure, à l'industrie de transformation, de très grandes difficultés apparaîtraient pour déterminer les capacités de transformation. De surcroît, du fait que dans les autres États membres il existe de plus grandes entreprises de transformation, ce système défavoriserait précisément les entreprises italiennes plus petites et empêcherait par là même de réaliser un équilibre régional.

En ce qui concerne les modalités de la fixation du prix, il semble manifestement erroné de parler d'une nécessité de se rapprocher en règle générale des prix pratiqués sur le marché mondial. S'il est vrai que cette exigence doit être satisfaite en ce qui concerne les viandes importées et qu'elle est également satisfaite en substance lorsque l'on fait appel aux services intermédiaires du commerce et lorsqu'on y ajoute une marge bénéficiaire correspondante, puisque l'obligation de transformation donne à cette industrie une position forte et interdit dès lors d'imposer des conditions exagérées aux importateurs, toutefois cela ne vaut pas pour les viandes détenues par les organismes d'intervention du seul fait qu'elles ne sont pas destinées obligatoirement à la transformation. C'est à juste titre que l'on peut à cet égard veiller à ce que le prix atteigne un certain niveau. D'une part, cela va dans l'intérêt des organismes d'intervention qui doit être préservé par le système de jumelage. D'autre part, il ne faut pas méconnaître que seule la prise en considération des offres les plus élevées peut empêcher la réduction radicale des quantités disponibles, ce qui s'est malheureusement produit en 1977 lors de l'application d'un autre régime.

Dans ce contexte, il conviendrait en outre de noter qu'il n'est pas tout à fait clair pourquoi seuls des commerçants peuvent obtenir des prix plus élevés pour les viandes détenues par les organismes d'intervention et qui ne sont pas destinées a priori à la transformation. En fait, rien n'interdit aux entreprises de transformation qui participent à l'adjudication d'adopter un comportement en conséquence et d'éviter par là même de subir des pertes en achetant des viandes détenues par les organismes d'intervention.

Enfin, après toutes les considérations qui précèdent, il n'est pas non plus possible de qualifier d'injustifiée la limitation des quantités par soumissionnaire. En effet, s'il n'existait aucune limitation, la majeure partie des viandes disponibles serait acquise aux entreprises économiquement les plus fortes, qui peuvent faire des offres plus élevées. Dans l'intérêt d'une répartition équilibrée, il convient donc assurément de considérer la limitation quantitative comme équitable et justifiée.

d) Il ne reste plus qu'à se demander si en l'espèce les prix minimaux ont été fixés à un niveau trop élevé de sorte qu'en pratique ils anéantissaient l'avantage résultant pour l'industrie de transformation du régime spécial à l'importation ou alors limitaient de façon disproportionnée les avantages de ce régime. En outre, il convient d'analyser le grief formulé à l'égard de la Commission, à savoir que celle-ci aurait fixé à tort des prix minimaux différents selon les États membres.

En ce qui concerne la fixation des prix, la requérante fait remarquer à l'appui de son point de vue, qu'à l'époque les prix s'élevaient à 900 unités de compte par tonne environ sur le marché mondial, que le prix normal des viandes détenues par les organismes d'intervention était de 1 300 unités de compte par tonne environ, mais que le prix minimal fixé par la Commission s'élevait à 1 600 unités de compte par tonne. Mais ce faisant, elle méconnaît d'une part qu'il n'existait pas d'obligation de transformer la viande bovine des organismes d'intervention et que celle-ci pouvait être écoulée sur le marché à des conditions avantageuses tant par l'industrie de transformation que par les commerçants. Il n'y a donc aucune raison d'établir un prix moyen pour la viande destinée à la transformation sur la base du prix des viandes détenues par les organismes d'intervention ainsi qu'il est issu de l'adjudication, et du prix des viandes importées. D'autre part, même à supposer que la viande bovine détenue par les organismes d'intervention soit transformée, il faut considérer qu'en règle générale, la quantité en cause — qui, comme on le sait, était de 100 tonnes maximum — était complétée par une quantité beaucoup plus importante de viandes importées — nous rappellerons à cet égard la déclaration de la requérante selon laquelle, avant 1974, elle a importé annuellement 10 000 tonnes de viandes en provenance de pays tiers — viandes que les autres participants à l'adjudication, qui ne les transforment pas eux-mêmes, achètent parce qu'elles sont soumises à une obligation de transformation. Si on calcule le prix d'achat sur cette base, il devrait toujours exister un avantage pour l'industrie de transformation du fait de l'économie du prélèvement de plus de 1 000 unités de compte par tonne, même en tenant compte d'une marge bénéficiaire — la preuve que celle-ci était en général de 20 % n'a pas été apportée — et même en cas d'achat de quantités moindres de viandes détenues par des organismes d'intervention à un prix dépassant de 300 unités de compte par tonne environ le prix de

vente normal des viandes des organismes d'intervention; avantage qui permet d'exclure que l'objectif de la réglementation de faire bénéficier l'industrie de transformation d'un régime spécial à l'importation aurait été méconnu d'une façon inadmissible.

En ce qui concerne la fixation de prix minimaux différents selon les États membres, il faut souligner d'abord que, le niveau le plus bas ayant été choisi pour l'Italie, le régime a précisément entraîné un avantage pour les entreprises italiennes. En outre, la Commission a montré qu'une telle mesure se fonde sur des raisons objectives et qu'en conséquence il n'est pas possible de considérer qu'elle constitue une discrimination. C'est ainsi que les prix pratiqués par les organismes d'intervention varient déjà d'un État membre à l'autre; on doit prendre en considération les différences de qualités et il convient de veiller aux conditions différentes du marché et de la concurrence, ce qui aboutit également à ce que les prix de vente normalement pratiqués pour les viandes détenues par les organismes d'intervention ne sont pas uniformes dans tous les États membres. Si on n'avait pas tenu compte de ces éléments et si, lors de l'adjudication, on n'avait pas veillé à ce que le prix minimal dans les États membres reflète approximativement le même écart que le prix de vente normalement pratiqué pour les viandes des organismes d'intervention — en Italie l'écart était même inférieur à celui des autres États membres — le régime aurait abouti à un déséquilibre régional et ce sont précisément les acheteurs italiens qui auraient été défavorisés, du point de vue de la quantité, par rapport aux intéressés d'autres États membres. Mais au cours de la procédure aucun élément convaincant n'a été apporté au dossier pour démontrer qu'il aurait été nécessaire de fixer les prix minimaux pour l'Italie à un niveau encore inférieur. En vérité, cela aurait perturbé de façon notable l'équilibre régional, au détriment d'autres États membres, et, en particulier, cela aurait rendu nécessaire la fixation des prix minimaux à un niveau encore supérieur au niveau déjà atteint, parce que les autres États membres n'auraient disposé que de quantités moins importantes.

e) En conclusion, il convient de constater que l'objection formulée par la requérante, à savoir que le régime est discriminatoire et méconnaît le principe de proportionnalité, n'est pas plus fondé que l'objection analogue formulée à l'égard de la décision directement contestée.

2. Nous nous consacrerons maintenant aux critiques que la requérante a fait valoir quant à la procédure appliquée. A son avis, le principe de l'impartialité de l'administration aurait exigé que les offres restent anonymes; en conséquence, l'administration aurait dû procéder selon des modalités analogues à celles prévues dans la directive n° 71/305 pour l'adjudication de travaux publics. Au lieu de cela, tant les administrations nationales dont les représentants siègent au comité de gestion que la Commission ont pu prendre connaissance des noms des soumissionnaires et de leurs offres de prix, ce qui a permis de fixer les prix minimaux et les quantités de manière à exclure des soumissionnaires indésirables.

A cet égard, il convient de constater tout d'abord qu'au titre du régime applicable selon lequel — voir article 3 du règlement n° 2900/77 — il est exclu, dans l'intérêt d'une répartition équitable, qu'une entreprise dépose plusieurs offres dans plusieurs États membres, on ne peut renoncer à ce que la Commission qui doit procéder aux contrôles nécessaires à

cet égard, prenne connaissance des noms des participants à l'adjudication. En outre, d'après l'exposé des modalités suivies qui a été présenté à l'audience, on doit estimer qu'elles n'appellent pas d'objection, dans la mesure où il semble que deux listes aient été établies, l'une dans laquelle figurent les offres par ordre d'importance, sans référence au nom du soumissionnaire, et l'autre dans laquelle figurent les soumissionnaires par ordre alphabétique. Mais si en outre, par l'intermédiaire des représentants des administrations nationales au comité de gestion, la Commission apprend en fait quelle offre émane de quel soumissionnaire, aucune objection de principe ne doit être formulée pour autant. En fait il n'est pas possible de déceler un risque de manipulation de la part de la Commission car sa décision a manifestement été arrêtée, en substance, sur la base de critères objectifs, à savoir le prix offert et un écart sensiblement égal pour les États membres par rapport au prix normal de vente des viandes détenues par les organismes d'intervention.

En conséquence, nous ne pensons pas que la circonstance qu'aucune mesure spéciale pour assurer l'anonymat des offres, telle que l'imagine précisément la requérante, n'ait été prise, constitue un motif pour annuler la décision attaquée.

3. Enfin, il nous reste à examiner le grief avancé par la requérante, à savoir que tant les règlements et les actes de portée générale servant de base juridique à la décision attaquée que la décision elle-même ne sont pas suffisamment motivés. Puisque le règlement de base n° 805/68, sans établir les critères déterminants à cet égard, n'énonce que la possibilité de subordonner des importations en exemption du prélèvement à l'achat auprès d'organismes d'intervention, et puisque le règlement n° 597/77 ne prévoit qu'un stock minimum des organismes d'intervention pour le jumelage évoqué, la requérante estime que l'acte de droit communautaire dans lequel le régime de jumelage a été prévu pour la première fois pour l'année 1978 aurait dû contenir plus de précisions. En particulier, il aurait été nécessaire qu'il précise l'importance des stocks des organismes d'intervention et les quantités destinées à la transformation industrielle au sens de l'article 9 du règlement n° 1896/73 (JO L 193, du 14. 7. 1973, p. 18); de même, il aurait dû contenir quelques indications quant au rapport existant entre les quantités à importer et les quantités qu'il est possible d'acquérir auprès des organismes d'intervention et qui est établi à l'annexe du règlement n° 2901/77. De surcroît, de l'avis de la requérante, il aurait été nécessaire que dans la décision contestée, qui fixe les quantités à importer et les prix minimaux, figurent des critères pour la fixation des prix minimaux, et cela de manière différenciée selon les régimes de transformation et les États membres. Elle estime que surtout cette décision aurait dû contenir des explications sur l'établissement des quantités admises à l'importation durant les différentes périodes ainsi que sur leur répartition entre les États membres et les régimes de transformation à prendre en considération.

En ce qui concerne ces griefs, il faut assurément admettre qu'en l'espèce les motifs qui sont à l'origine des différents actes en cause ne sont effectivement pas très clairs. D'autre part, la jurisprudence a établi — nous nous bornerons à cet égard à rappeler l'arrêt rendu récemment dans l'affaire 87/78 (Firma Welding/Hauptzollamt Hamburg-Waltershof, arrêt du 30 novembre 1978) — que les exigences posées pour la motivation d'actes de portée générale — et dans un certain sens, cela vise également la décision sur la fixation des prix minimaux —

ne doivent pas être trop strictes. C'est ainsi qu'il ne convient pas de motiver chaque point de détail, mais il suffit souvent — notamment si l'on prend en considération la cohérence de la règle — de se référer à la situation générale et aux objectifs généraux visés par la règlementation.

Si on analyse la critique de la requérante sous cet angle, il est important tout d'abord — et cela vise la première partie du grief énoncé — que l'application du régime de jumelage dépend manifestement du niveau des difficultés sur le marché de la Communauté, c'est-à-dire de l'importance des stocks des organismes d'intervention. C'est ce que signifie l'article 2 du règlement n° 597/77 selon lequel, dès lors que les stocks des organismes d'intervention dépassent une certaine quantité minimum, le régime de jumelage peut être appliqué. Déterminer en outre dans le règlement qui applique le régime l'importance effective des stocks ne nous semble pas nécessaire puisque des rapports sont couramment établis de sorte que les milieux intéressés sont tout à fait informés à cet égard. De même, il ne nous semble pas absolument nécessaire que la réglementation précise davantage le rapport entre les quantités admises à l'importation et les quantités de viande qui doivent être achetées auprès des organismes d'intervention. Il est évident que cela dépend aussi de l'importance des stocks des organismes d'intervention et à cet égard il est également intéressant de noter ce qu'expose le bilan du Conseil prévu à l'article 14 du règlement n° 805/68.

En ce qui concerne la fixation de prix minimaux, il importe, d'autre part, que l'avis général d'adjudications périodiques (JO C 11, du 13. 1. 1978, p. 16) contienne les conditions générales applicables à la vente de viandes détenues par les organismes d'intervention et que les motifs du règlement n° 2900/77 parlent également d'adjudication au sens du règlement n° 216/69 (JO L 28, du 5. 2. 1969, p. 10). Dans le dernier règlement cité ci-dessus, l'objectif des adjudications est d'atteindre des prix avantageux en tenant compte de la situation effective du marché. En outre, dans les «considérants» du règlement n° 2900/77 il est également question de prix minimaux différenciés. A ce titre, et selon l'avis général cité ci-dessus, il devrait être clair que les prix minimaux sont fonction des offres déposées qui, elles-mêmes, dépendent de la situation du marché et des quantités disponibles et que c'est également ainsi que se détermine la répartition selon les différents régimes et les États membres. Si aucune indication supplémentaire n'est fournie quant à la répartition du déficit sur les trimestres de l'année 1978, il faut sans doute l'interpréter en ce sens que la Commission a opéré à cet égard une simple division par quatre parce qu'elle s'est fondée sur une évolution relativement régulière du marché. Outre ces indications, on aurait peut-être pu attendre des explications supplémentaires sur le but visé, à savoir réaliser une répartition équitable entre les États membres de la Communauté grâce à la fixation de prix minimaux ce qui, d'une certaine façon, constitue une exception au principe du caractère déterminant des offres maximales. Mais nous ne serions pas enclin à considérer que l'absence de telles indications est un vice grave en raison du fait notoire qu'il existe des différences qualitatives et des différences sur le plan des conditions du marché entre les États membres, différences qu'il convenait évidemment de prendre en considération, et d'autre part en raison du fait, essentiel au regard de l'espèce, que les écarts entre les prix minimaux favorisaient précisément les opéra-

teurs italiens, dont la requérante fait partie.

Telle est la raison pour laquelle, même s'il n'est pas possible d'éliminer toute objection en ce qui concerne les motifs de la décision — quoi qu'il en soit, si on la considère dans son ensemble, on ne peut parler de violations caractérisées — il n'est pas possible de déclarer inapplicable ou d'annuler pour vice de forme la réglementation qui est valide quant au fond et la décision de la Commission qui en découle.

III — En conclusion, il y a donc lieu de considérer que la requête de la société Simmenthal, pour autant qu'elle concerne l'annulation de la décision de la Commission du 15 février 1978 et pour autant qu'à titre de moyen elle fait valoir l'illégalité de certains règlements et d'actes de portée générale, est recevable, mais doit être rejetée comme non fondée. Dans ces conditions, il y a également lieu de condamner la requérante aux dépens de l'instance.