ARRÊT DE LA COUR (CINQUIÈME CHAMBRE)
DU 27 NOVEMBRE 1984 [1]

Agricola commerciale olio Srl et autres contre Commission des Communautés européennes

«Huile d'olive»

Affaire 232/81

Sommaire

1. *Recours en annulation — Personnes physiques ou morales — Actes les concernant directement et individuellement — Règlement faisant obstacle à l'exécution de contrats de vente conclus entre un organisme national d'intervention et des entreprises soumissionnaires*
   (Traité CEE, art. 173, alinéa 2)

2. *Agriculture — Organisation commune des marchés — Matières grasses — Huile d'olive — Mise en vente des stocks détenus par un organisme national d'intervention — Conditions fixées par la Commission se révélant extrêmement favorables aux acheteurs — Remise en cause des contrats de vente conclus — Inadmissibilité*
   (Règlements de la Commission n[os] 71/81, 2238/81 et 2239/81)

1. Un règlement ayant pour objet de faire obstacle à l'exécution de contrats de vente conclus entre un organisme national d'intervention et des entreprises soumissionnaires, alors que la situation des parties était définitivement fixée, concerne directement et individuellement ces entreprises.

2. Le seul fait que les conditions auxquelles la Commission a subordonné la vente de stocks d'huile d'olive détenus par un organisme national d'intervention se révèlent extrêmement favorables pour les acheteurs ne saurait justifier que la Commission fasse obstacle à l'exécution des contrats conclus par cet organisme en conformité avec lesdites conditions.

Dans l'affaire 232/81,

AGRICOLA COMMERCIALE OLIO SRL, ayant son siège à Ostuni,

ASTOLIO SRL, ayant son siège à Ostuni,

1 — Langue de procédure : l'italien

AZIENDA AGRICOLA BELLARIA SpA, ayant son siège à Trecate,

ITALIANA OLII E RISI SpA, ayant son siège à Aprilia,

S. GIORGIO SEZIONE AGRICOLTURA SpA, ayant son siège à Pomezia,

représentées et assistées par M^es^ Giuseppe Celona, Giovanni B. Compagno, Giuseppe Guarino et Paolo Tabellini, avocats, ayant élu domicile chez M^e^ Georges Margue, avocat, 20, rue Philippe-II à Luxembourg,

parties requérantes,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Peter Karpenstein, conseiller juridique de la Commission, en qualité d'agent, assisté par M. Guido Berardis, membre du service juridique de la Commission, ayant élu domicile chez M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation, au titre de l'article 173 du traité CEE, des règlements (CEE) n^os^ 2238 et 2239/81 de la Commission, du 3 août 1981 (JO L 218, p. 27 et 28),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. O. Due, président de chambre, C. Kakouris, U. Everling, Y. Galmot et R. Joliet, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits

Par règlement n° 71/81 du 12 janvier 1981 (JO L 11, p. 5), la Commission a décidé la mise en vente par l'organisme d'intervention italien, Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA), de 33 000 tonnes environ d'huile d'olive vierge provenant des interventions de la campagne oléicole 1977-1978.

Cette huile avait été à plusieurs reprises mise en vente par adjudication comme huile extra-vierge sans trouver d'acheteur. La Commission était d'avis que la situation du marché au 12 janvier 1981 paraissait favorable à la remise en vente de cette huile.

L'huile d'olive était mise en vente en six lots d'environ 5 500 tonnes chacun (article 2) et le prix de vente a été fixé à 210 000 lires par 100 kilogrammes (article 4).

Le premier jour du délai au cours duquel les demandes d'achat pouvaient être formées, soit le 2 février 1981, soixante entreprises ont fait des offres chacune pour l'ensemble des six lots de 5 500 tonnes.

Dans ces circonstances, le règlement n° 71/81 prévoyait qu'il y aurait tirage au sort (article 6, paragraphe 1, troisième alinéa). Le tirage au sort n'a pas eu lieu tout de suite. Certaines entreprises ont contesté la recevabilité des demandes de certaines autres sociétés, en particulier de celles qui avaient été constituées spécialement en vue de participer à la vente.

La Commission a donné son accord pour la suspension de la procédure d'adjudication pour le temps nécessaire aux vérifications. Le tirage au sort n'a eu lieu que le 1er juin 1981, et les cinq requérantes dans cette affaire ainsi que la requérante dans l'affaire 264/81, la société par actions SAVMA, se sont vu attribuer chacune un lot.

Le 3 août 1981, la Commission a adopté le règlement n° 2238/81 (JO L 218, p. 27) qui abrogeait, avec effet au 13 janvier 1981, le règlement n° 71/81 susmentionné. Dans la motivation du règlement n° 2238/81, elle déclarait que, compte tenu du retard apporté à l'exécution de la vente en raison de l'examen des réclamations susmentionnées, les conditions de marché de l'huile d'olive avaient dans l'entre-temps évolué d'une manière telle que l'exécution de la vente aux conditions initialement prévues donnerait lieu à de graves perturbations de ce marché; la Commission a estimé qu'il était de ce fait nécessaire, dans un intérêt public supérieur, d'annuler la vente en cause.

Le même jour, la Commission a adopté le règlement n° 2239/81 (JO L 218, p. 28) relatif à la mise en vente par adjudication des mêmes quantités d'huile d'olive détenues par l'organisme d'intervention italien. Cette nouvelle vente était réservée aux six entreprises désignées par

le tirage au sort (article 3). Toutefois, elle n'avait plus lieu à prix fixe, mais au plus offrant et à condition que le prix offert soit au moins égal au prix minimal qui devait être fixé, au plus tard le 31 août 1981, selon la procédure prévue à l'article 38 du règlement n° 136/66, sur la base des offres reçues (article 6). Les demandes d'achat devaient être présentées au plus tard le 24 août 1981 à 14 heures (heure locale) (article 4). Les quantités achetées devaient être retirées, à partir du 15 septembre 1981, par période de trente jours, à concurrence d'au moins 10 % et d'au plus 20 % (article 9).

II — Procédure écrite et mesures d'instruction

Par requête déposée au greffe de la Cour le 10 août 1981, les requérantes ont introduit, en vertu de l'article 173 du traité, le présent recours en annulation des règlements n^{os} 2238/81 et 2239/81.

Par demande présentée au titre de l'article 83 du règlement de procédure de la Cour, les requérantes ont également demandé le sursis à l'exécution desdits règlements. Par demande en date du 19 août 1981 la société par actions Savma a demandé d'être admise à intervenir dans la procédure en référé à l'appui des conclusions de la partie défenderesse. L'intervention a été admise par ordonnance du président de la Cour le 20 août 1981.

Par ordonnance en date du 21 août 1981, le président a ordonné qu'il soit sursis partiellement à l'exécution de l'article 10 du règlement n° 2239/81. Les requérantes qui présenteraient des offres pour la nouvelle adjudication ne seraient tenues de verser que la somme qu'elles auraient dû payer en exécution de la vente en vertu du règlement n° 71/81. Le paiement du surplus était suspendu jusqu'à la décision de la Cour sur le recours au principal.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour la initialement décidé d'ouvrir la procédure sans mesure d'instruction préalable. Elle a toutefois invité la Commission à répondre à certaines questions et à fournir certaines informations.

La Commission a répondu à ces questions et la fourni les informations par lettre du 15 juin 1982.

Au vu de ces réponses, la Cour a décidé d'ouvrir une instruction dont elle a chargé la troisième chambre. La chambre a demandé aux parties de lui signaler les noms des témoins les plus aptes à l'éclairer sur l'état du marché de l'huile d'olive en Italie en 1981. Elle a donné l'occasion aux parties requérantes de commenter les réponses de la Commission aux questions de la Cour.

La chambre a également posé certaines questions au gouvernement italien conformément à l'article 21 du statut.

Les requérantes ont commenté les informations données par la Commission par un mémoire en date du 20 octobre 1982.

La chambre a ensuite envoyé une demande comformément à l'article 21 du statut à l'Institut central de statistiques italien, ainsi qu'une deuxième série de questions à la Commission.

Le 19 mai 1983, la troisième chambre a entendu comme témoin M. Mario Guida, secrétaire général de la Fedoliva (Fédération européenne des industries de l'huile d'olive) et directeur général de

l'Assitol (association italienne des industries d'huile d'olive).

Après clôture de l'instruction, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé de renvoyer l'affaire pour jugement devant la cinquième chambre.

III — Conclusions des parties

Les *requérantes* concluent à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer le présent recours recevable et fondé;

2) annuler les règlements n^{os} 2238/81 et 2239/81;

3) condamner la partie défenderesse aux dépens.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer le recours irrecevable ou le rejeter comme non fondé;

2) condamner les requérantes aux dépens.

IV — Moyens et arguments des parties

1. Sur la recevabilité

La *Commission* émet des doutes sérieux sur la recevabilité du recours. Le règlement n° 2238/81 aurait abrogé le règlement n° 71/81 qui aurait été un règlement au vrai sens du terme. Le règlement n° 2238/81 serait un acte de gestion du marché de l'huile d'olive qui ferait abstraction du nombre plus ou moins limité d'opérateurs susceptibles de se sentir directement concernés. De plus, d'une part, les requérantes n'auraient pas acquis de droits subjectifs et, d'autre part, les opérateurs exclus auraient intenté des recours devant les tribunaux nationaux, ce qui démontrerait que l'action de la Commission dépasserait de loin les requérantes.

La Commission convaincue, selon elle, du bien-fondé de son action sur le plan économique et juridique ne désire pas insister sur cet aspect que relèverait du domaine de la procédure et qu'elle soumet à l'appréciation de la Cour.

Les *requérantes* contestent l'exception soulevée par la Commission. Les deux règlements en cause seraient en réalité des décisions. Le règlement n° 2238/81 n'aurait qu'apparemment un contenu général et abstrait. En fait, il s'agirait d'un acte d'autorité d'un contenu particulier et concret qui s'adresserait seulement aux six entreprises adjudicataires et à l'AIMA et par lequel seraient anéantis des rapports concrets déjà de nature contractuelle. Le règlement n° 2239/81 prévoirait de façon explicite une adjudication à laquelle seulement les sociétés adjudicataires des lots de mise en vente conformément au règlement n° 71/81 étaient invitées à participer. Les requérantes seraient donc concernées directement et individuellement par ce règlement.

Les requérantes invoquent la jurisprudence de la Cour à l'appui de leur argumentation.

La *Commission* rétorque que le règlement attaqué a un caractère général et a été adopté exclusivement pour répondre à des exigences impératives d'intérêt public et non pour toucher tel ou tel opérateur. Les effets du règlement s'exerceraient directement sur la situation sur le marché de tous les autres opérateurs du secteur.

2. Sur la violation de formes substantielles

Les *requérantes* exposent que la procédure prévue par l'article 38 du règlement n° 136/66 (JO 1966, p. 3025) n'a pas été suivie par la Commission. Cet article exigerait l'avis préalable du comité de gestion des matières grasses. En cas de désaccord, la question serait renvoyée au Conseil. Le règlement n° 71/81 aurait reçu cet avis favorable, mais le règlement n° 2238/81 mentionnerait explicitement que le comité n'aurait émis aucun avis, et que l'avis rendu précédemment subsisterait.

La *Commission* explique qu'il s'agit d'une erreur commise par les requérantes. Le considérant incriminé ne signifie pas que le comité n'a pas été consulté mais, au contraire, qu'aucune majorité pour ou contre le projet de règlement ne se serait dégagée de cette consultation. Dans ce cas, la Commission aurait le droit d'adopter le règlement. Ce serait uniquement au cas où une majorité défavorable se dégagerait qu'il appartiendrait au Conseil de statuer.

Les *requérantes* répliquent que la Commission n'était habilitée à prendre des décisions qu'après un avis positif du comité de gestion. De toute façon, la Commission ne pourrait pas trancher sans avoir considéré l'avis du comité de gestion.

La *Commission* maintient que l'article 38 du règlement n° 136/66 prévoit que la Commission adopte les mesures si l'avis du comité de gestion est positif ou s'il n'y a pas de majorité de 45 voix pour ou 45 voix contre.

3. Illégalité pour atteinte aux droits acquis

Les *requérantes* soutiennent que le règlement n° 2238/81 apparaît comme étant en contradiction directe avec le principe général de l'illégalité de la révocation d'actes affectant des situations acquises par des tiers. Il serait illégal et la Commission serait incompétente pour le prendre puisqu'il serait exclu que le Conseil ait délégué à la Commission le pouvoir de porter ainsi atteinte à des droits acquis par des tiers.

Les requérantes auraient acquis tous les droits revenant à l'acheteur dans les contrats de vente qui auraient été conclus suite à l'offre au public effectuée par l'avis de mise en vente, aux demandes régulièrement présentées et au tirage au sort.

Étant donné le fait que les lots étaient explicitement identifiés dans l'avis de mise en vente, les requérantes seraient devenues propriétaires des lots, en vertu de l'article 1376 du Code civil italien, qui prévoit que le droit de propriété s'acquiert par le simple consentement dans le cas d'un contrat de vente d'une chose déterminée.

Le règlement n° 71/81 étant devenu, par son entrée en vigueur, une règle de droit interne de l'État italien, il serait évident que la légalité de sa révocation devrait être examinée sur la base des principes du droit italien.

En droit italien, la révocation de l'acte administratif pourrait seulement agir ex nunc en respectant les effets déjà produits. Ces limites devraient à plus forte raison valoir dans l'ordre juridique communautaire.

L'abrogation du règlement n° 71/81 aurait entraîné la lésion des droits acquis par les requérantes, ce qui serait incompatible avec la jurisprudence de la Cour de justice, notamment l'arrêt du 6 mars

1979 (Simmenthal/Commission, 92/78, Recueil 1979, p. 777).

Si l'on voulait considérer le règlement n° 2238/81 comme une sorte d'acte d'expropriation, il serait illégal en tant que tel à cause de l'absence d'indemnisation.

La *Commission* se réfère au règlement n° 136/66 et à ses modifications ultérieures (voir notamment le règlement n° 1562/78 du Conseil du 29. 6. 1978, JO L 185, p. 1), qui fixent un prix indicatif visant à garantir un revenu équitable aux producteurs. Pour atteindre ce but, des mécanismes stabilisateurs seraient prévus, parmi lesquels l'achat de l'huile par les organismes d'intervention et sa vente dans la Communauté à des conditions telles que le marché ne soit pas perturbé (articles 8 et 12).

La Commission indique que l'intervention a la double fonction de soutenir le prix de marché par le retrait des quantités excédentaires et de réintroduire le produit dans le commerce quand cela s'avère opportun tout en veillant soigneusement à ne pas provoquer de perturbations. Les achats et ventes assurées par l'organisme d'intervention ne constitueraient pas un simple exercice de transferts successifs de propriété. Ils devraient être qualifiés de «rapport de droit public», rapport dans lequel les pouvoirs publics peuvent se libérer d'engagements assumés par voie conventionnelle lorsque la situation de fait se modifie de façon telle que l'intérêt public ne peut plus être satisfait qu'à la condition que la convention en vigueur soit éliminée ou modifiée.

Sur le plan communautaire, la Commission estime qu'elle a l'obligation de veiller en permanence au fonctionnement correct des organisations communes de marché et de prendre à cet effet toutes les mesures nécessaires pour éviter des perturbations.

La Commission doute que le tirage au sort ait fait naître un droit de propriété au profit des requérantes.

La procédure de vente du règlement n° 71/81 prévoirait plusieurs phases, suivies par l'attribution de la marchandise par une lettre recommandée signée par le directeur général de l'AIMA. Ce serait cette lettre d'attribution qui clôturerait la procédure et déclarerait l'adjudicataire propriétaire du lot. C'est également à la réception de cette lettre que l'adjudicataire serait lié par les obligations découlant de l'adjudication, qu'il devrait verser la caution et procéder contradictoirement au scellement des récipients.

Ce serait alors seulement que le rapport contractuel serait parfait, les pouvoirs publics s'étant définitivement prononcés sur l'opportunité de l'opération qui constituerait un acte de gestion du marché de l'huile d'olive et non pas un simple acte d'achat-vente sans autre finalité.

Le pouvoir-devoir (confirmé par l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 136/66) de vérifier l'opportunité des actes de gestion agricole devrait être reconnu à la Commission dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation économique surtout lorsque — comme dans le cas d'espèce — les requérantes n'étaient titulaires d'aucun droit de propriété.

Même si les requérantes étaient devenues propriétaires de la marchandise, la Commission considère qu'elle était en droit de les exproprier. Chaque droit national reconnaîtrait à l'autorité publique le pouvoir d'exproprier, contre une indemnisation équitable, un bien

appartenant à un particulier lorsque l'intérêt public l'exige. La Commission estime avoir suffisamment démontré l'existence d'un tel intérêt public.

Les requérantes auraient reçu une indemnisation équitable en ayant la possibilité d'acquérir l'huile d'olive en priorité et à un prix certes supérieur au prix précédent mais qui devrait leur laisser une marge bénéficiaire plus que suffisante. Si, pour une raison ou pour une autre, une des sociétés n'avait pas obtenu un des lots, la Commission aurait accordé une indemnisation appropriée sous une autre forme.

Les *requérantes* répliquent que dans la terminologie même du règlement n° 71/81 et de l'avis de mise en vente de l'AIMA du 28 janvier 1981, il s'agit d'une «vente» et d'un «contrat» dont l'exécution devrait être garantie, et prévoyant qu'en cas de retard la marchandise resterait en dépôt aux risques et périls de l'«acheteur». A défaut de constitution de garantie, l'AIMA pourrait considérer la vente comme «résolue» de droit, ce qui présupposerait l'existence d'un contrat déjà conclu et parfait.

Le règlement n° 2238/81 parlerait aussi d'une «vente» qui doit être annulée. Ce règlement établirait des dispositions rétroactivement applicables au rapport entre l'AIMA et les six entrepreneurs qui avait déjà été défini.

Les effets du règlement n° 71/81 seraient épuisés par la vente de l'huile d'olive par l'AIMA. La Commission ne pourrait donc prendre des dispositions à l'égard de ces effets.

L'interdiction de rétroactivité et le respect des droits acquis seraient reconnus par les différents droits nationaux et par le droit communautaire. Puisque le droit communautaire protège la confiance légitime des particuliers, les droits de propriété acquis devraient être respectés d'autant plus.

Dans le «marché commun» il faudrait respecter le principe de base d'un «marché», à savoir l'intangibilité du contrat.

Appeler «indemnisation» la faculté par le propriétaire spolié de racheter le même bien serait une idée tellement absurde et inique qu'elle n'appellerait aucun commentaire.

Les arguments de la Commission concernant les contrats de droit public seraient tout à fait singuliers. L'allusion au droit de l'urbanisme, régi par l'intérêt public, ne serait pas pertinente dans le cadre de contrats de droit privé.

Dans leurs mémoires en réplique et en duplique, les parties échangent des observations sur la question de savoir si les opérations de scellement des récipients et constitution des cautions ont eu lieu dans le cadre de la première vente.

La *Commission* rétorque que le pouvoir-obligation de la Commission de vérifier l'opportunité des actes de gestion d'un marché agricole s'exercerait dans le cadre d'une procédure complexe de vente s'achevant par «l'attribution» de la marchandise qui constituerait la manifestation finale et définitive de la volonté de l'autorité publique de procéder à l'opération prévue, exclusivement dans l'intérêt public. Ce serait alors seulement que le rapport contractuel aurait été parfait.

La Commission ne partage pas les affirmations des requérants selon lesquelles le règlement n° 71/81 ne produirait plus d'effet. En dehors de l'attribution de la marchandise, le versement des cautions, le scellement des récipients et le retrait échelonné de l'huile resteraient encore à faire.

La Commission adopte l'argumentation des requérantes concernant l'intérêt public et l'urbanisme et y voit une confirmation de sa propre thèse.

A supposer qu'il y ait eu expropriation, la Commission est d'avis que les droits des requérantes ont été pris en considération de manière appropriée par rapport à l'intérêt public.

Il leur aurait été offert une indemnité d'une forme particulière inspirée, d'une part, par l'intérêt public sauvegardé grâce au prix de vente plus élevé et, d'autre part, par l'intérêt privé, non pas d'avoir d'énormes sommes d'argent à titre d'indemnité mais au contraire de se voir attribuer des quantités considérables d'huile d'olive à des conditions avantageuses afin d'exercer sa propre activité de production. La Commission aurait pu remettre l'huile en vente en l'offrant à un plus grand nombre d'opérateurs, ce qui aurait réduit encore plus les possibilités des requérantes.

4. Insuffisance de motivation et erreur concernant la perturbation du marché

Selon les *requérantes,* les considérants du règlement n° 2238/81 ne précisent ni la portée ni la nature des événements invoqués en se limitant à une allusion tellement vague qu'elle pourrait être utilisée pour n'importe quelle mesure en tous temps, lieu et circonstances.

La Commission n'aurait pas indiqué de motif pour son changement d'orientation brusque, après une période où elle n'aurait pas réagi, tout en étant au courant des développements.

Les requérantes contestent les affirmations de la Commission concernant l'évolution du marché et l'effet sur le marché de la vente de l'huile d'olive. La Commission serait partie de fausses prémisses et aurait commis des erreurs de fait manifestes.

La Commission se serait basée sur une hausse des prix du marché pour l'huile d'olive, or ces augmentations auraient été prévisibles, d'une part, à cause des tendances générales du marché et, d'autre part, à cause des prix fixés par le Conseil pour la campagne 1980-1981 avec les augmentations régulières prévues à l'article 9 du règlement n° 136/66.

Les quantités en question ne représenteraient pas plus de 7 % de la consommation annuelle d'huile d'olive en Italie, et ces quantités ne pourraient pas être mises sur le marché en même temps.

Le règlement n° 71/81 prévoirait aussi la possibilité que la totalité de l'huile soit vendue à un seul acheteur.

L'effet d'une vente à des prix avantageux ne serait pas une perturbation du marché, mais une augmentation des marges bénéficiaires des requérantes puisque les prix se forment sur la base de l'offre et de la demande.

La *Commission* répond qu'elle avait estimé indispensable d'annuler la mise en vente de l'huile d'olive puisque la longueur imprévisible de la procédure aurait conduit à effectuer la vente à un moment où les conditions du marché avaient radicalement changé par rapport au moment initial, ce qui aurait gravement perturbé le marché de l'huile d'olive. La Commission aurait ainsi fait usage du pouvoir d'appréciation que la Cour lui reconnaît dans la gestion d'une réalité économique complexe et malaisée à saisir.

Au moment de la mise en vente au prix de 210 000 lires par 100 kg, le prix

d'intervention de l'époque (décembre 1980) se situait aux environs de 200 000 lires. Le prix du marché de l'huile raffinée tournait autour de 220 000 lires, ce qui aurait permis un profit substantiel.

Après les retards subis par la procédure d'adjudication, les conditions du marché seraient radicalement changées. D'une part, la récolte 1980-1981 aurait été de loin inférieure aux attentes et, d'autre part, les prix auraient augmenté au-delà de toute prévision, cela en raison d'une production inférieure des faibles quantités d'huile lampante disponibles sur le marché mondial et, en partie, de la dévaluation de la lire verte.

Les conditions de vente déjà avantageuses seraient donc devenues démesurément favorables, et cette situation aurait pu permettre à un nombre restreint d'opérateurs non seulement de réaliser des bénéfices énormes aux dépens du contribuable européen mais aussi de faire la pluie et le beau temps sur le marché de l'huile d'olive en Italie en excluant du marché tous les autres opérateurs qui ne pouvaient se procurer ce type d'huile qu'à des conditions beaucoup moins favorables.

En ce qui concerne la motivation, elle serait peut-être succincte mais ne serait pas pour autant insuffisante. Les six sociétés en cause sauraient de quoi il s'agissait.

Les *requérantes* répliquent que la Commission a demandé à l'AIMA de procéder au tirage au sort fin mai et que le commissaire, M. Dalsager, a avalisé la mise en vente de l'huile d'olive en répondant le 22 juin à une question du Parlement européen. Les effets imprévisibles dont parle la Commission pour justifier son action seraient survenus antérieurement à cette confirmation.

L'argument de la Commission selon lequel la récolte 1980-1981 s'annonçait très inférieure aux attentes ne figurerait pas parmi les considérants des actes attaqués.

Les chiffres donnés par la Commission concernant les prix, les frais et les bénéfices ne seraient pas exacts.

Contrairement aux prévisions de la Commission, l'huile en cause aurait été mise sur le marché, suite à l'ordonnance du président de la Cour du 21 août 1981, sans produire d'effets catastrophiques.

La *Commission* considère que les requérantes semblent vouloir tirer de la réponse de M. le commissaire Dalsager des conclusions qui dépassent le raisonnable. Il a répondu qu'au moment de l'adoption du règlement n° 71/81 les conditions existaient pour procéder à la vente. Le fait que cette réponse soit datée du 22 juin 1981 ne prouverait rien. Les décisions de la Commission nécessiteraient une réflexion approfondie et leur maturation pourrait être longue.

La Commission conteste l'affirmation des requérantes selon laquelle l'huile a été mise sur le marché sans provoquer de perturbations d'aucune sorte. En fait, le prix de marché de l'huile lampante se situerait aux environs de 235 000-236 000 lires et serait en augmentation (aux alentours de 240 000 lires en mars 1982) en raison de la pénurie persistante sur le marché tandis que le prix d'intervention a augmenté rapidement jusqu'à 242 000 lires en mars 1982. Par contre, le prix de marché pour l'huile raffinée aurait diminué régulièrement depuis le moment où le produit des requérantes a été mis sur le marché.

De ce fait, les autres opérateurs seraient en difficulté. Obligés de s'approvisionner sur le marché à un prix supérieur, ils

devraient réduire le prix de leurs produits raffinés et réduire ainsi leurs marges bénéficiaires.

Ces difficultés auraient été encore plus grandes si le prix de marché de l'huile lampante avait été plus proche du prix d'intervention au lieu de s'en écarter, phénomène parfaitement injustifié dans une situation de marché saine.

5. Détournement de pouvoir

Les *requérantes* allèguent que le but des règlements attaqués n'était pas de protéger le marché mais de légitimer la non-exécution d'un contrat, de supprimer les bénéfices des requérantes justifiés par le risque commercial et de favoriser un autre groupe bien déterminé.

La Commission aurait aussi méconnu l'article 42 du traité qui pose le principe général de l'inapplicabilité des règles de concurrence à la production et commercialisation des produits agricoles, étant donné que les prétendues perturbations dans le marché ne seraient autres que l'effet de la concurrence dans une situation typique de toute adjudication.

La *Commission* répond que son objectif était d'éviter de graves perturbations du marché dues à la mise dans le commerce d'une quantité énorme d'huile à un prix dérisoire. La réduction de la marge bénéficiaire astronomique des requérantes aurait été un élément accessoire et non un objectif principal.

La référence à l'article 42 du traité serait inexacte, puisque le règlement n° 26 du Conseil aurait étendu à l'agriculture une grande partie des règles de la concurrence et de toute façon ces règles ne seraient pas pertinentes.

La notion de «perturbation» serait reprise par l'article 12, paragraphe 2, du règlement qui traite de la vente d'huile d'olive par les organismes d'intervention.

V — Audition du témoin

Lors de son audition, le témoin, M. Guida, a déclaré que les prix constituaient les meilleurs thermomètres du marché. Entre octobre 1980 et octobre 1981, le prix de l'huile lampante aurait connu une augmentation de l'ordre de 15 %. Cette hausse s'expliquerait par divers facteurs: d'abord, l'application des majorations mensuelles du prix d'intervention, ensuite, la dévaluation de la lire verte et puis l'inflation en Italie. En outre, il serait normal de constater une hausse de prix en été lorsque la consommation de l'huile d'olive est plus grande et produit de ce fait une demande excédant l'offre. L'évolution des prix devrait être considérée comme normale.

On ne pourrait pas non plus parler de pénurie dans le sens d'absence absolue de marchandises: le fait que peu d'huile lampante ait été porté à l'organisme d'intervention signifierait simplement qu'il a été possible de la placer sur le marché et qu'il y avait donc une quantité suffisante pour couvrir les nécessités de la consommation. En ce qui concerne les raffineries, elles travailleraient à perte depuis un certain temps en raison d'une marge insuffisante entre leur prix d'achat et leur prix de vente. Le témoin n'avait cependant pas connaissance d'une situation où des raffineries avaient des difficultés à s'approvisionner en huile lampante.

VI — Procédure orale

A l'audience du 19 juin 1984, les requérantes, représentées par M^es^ G. Celona, P. Tabellini, G. B. Compagno et G. Guarino, et la Commission, représentée par M. G. Berardis, ont été entendues en leurs observations orales.

Répondant à une question posée par la Cour, la Commission a précisé que, par, risque de perturbation du marché de l'huile d'olive, elle entendait le danger que la requérante s'empare d'une part du marché qui ne lui revient pas, excluant ainsi d'autres négociants de ce même marché.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 25 septembre 1984.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 10 août 1981, les entreprises italiennes Agricola commerciale olio Srl, Astolio Srl, Azienda agricola Bellaria SpA, Italiana olii e risi SpA et San Giorgio sezione agricoltura SpA, ont introduit, en vertu de l'article 173, deuxième alinéa, du traité CEE, un recours visant à l'annulation du règlement de la Commission n° 2238/81, du 3 août 1981, abrogeant le règlement n° 71/81 relatif à la mise en vente de l'huile d'olive détenue par l'organisme d'intervention italien (JO L 218, p. 27), et du règlement de la Commission n° 2239/81, du 3 août 1981, relatif à la remise en vente par adjudication de l'huile d'olive détenue par l'organisme d'intervention italien (JO L 218, p. 28).

2 Il convient de rappeler que l'article 12 du règlement n° 136/66, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO p. 3025), tel qu'il a été modifié par le règlement n° 1562/78 du Conseil, du 29 juin 1978 (JO L 185, p. 1), prévoit, comme moyen de stabiliser le marché de l'huile d'olive, l'obligation pour les organismes d'intervention désignés par les États membres producteurs d'acheter, sous certaines conditions et au prix d'intervention fixé pour la campagne de commercialisation en cause, l'huile d'olive d'origine communautaire qui leur est offerte par les producteurs. Aux termes du paragraphe 2 du même article, les organismes d'intervention vendent cette huile d'olive à l'intérieur de la Communauté dans des conditions telles que le marché, au stade de la production, ne soit pas perturbé.

3 La mise en vente de l'huile d'olive détenue par les organismes d'intervention était réglée par les règlements n° 2960/77 de la Commission, du 23 décembre 1977, relatif aux modalités de mise en vente de l'huile d'olive détenue par les organismes d'intervention (JO L 348, p. 46) et n° 2754/78 du Conseil, du 23 décembre 1978, relatif à l'intervention dans le secteur de l'huile d'olive (JO L 331, p. 13). Les considérants de ces deux règlements soulignent que la mise en vente doit s'effectuer sans discrimination entre les acheteurs de la Communauté et aux meilleures conditions économiques possibles et que le système de l'adjudication semble le plus approprié à cette fin. C'est pourquoi les articles 2, paragraphes 1, des règlements prévoient que la mise en vente ne peut s'effectuer selon une autre procédure que si des conditions particulières le rendent nécessaire. Enfin, les considérants du règlement n° 2960/77 déclarent expressément qu'en cas de risque de perturbation du marché, il convient de prévoir la possibilité de limiter la quantité maximale pouvant être adjugée à un seul et même adjudicataire.

4 Par le règlement n° 71/81, du 12 janvier 1981 (JO L 11, p. 5), la Commission a ordonné la mise en vente, par l'organisme d'intervention italien, l'«AIMA», d'environ 33 000 tonnes d'huile d'olive vierge provenant des interventions de la campagne oléicole 1977-1978, réparties en six lots d'environ 5 500 tonnes chacun, au prix fixe de 210 000 lires italiennes par 100 kg. Il ressort des considérants du règlement que les huiles d'olive achetées par l'organisme d'intervention italien au cours de ladite campagne avaient été, à plusieurs reprises, mises en vente par adjudication, mais que seule une faible partie d'entre elles avait pu être vendue. Toujours selon ces considérants, la situation du marché à l'époque paraissait favorable à la remise en vente de ces huiles et la production d'huile d'olive de la campagne 1980-1981 s'annonçait abondante. Cependant, pour éviter de perturber l'écoulement normal de la production de la campagne oléicole en cours, les considérants déclaraient opportun de prévoir une obligation pour l'acheteur de procéder au raffinage des huiles achetées ou de les commercialiser en dehors des marchés italien et grec.

5 Le texte du règlement précité prévoyait que la vente devait commencer le dixième jour suivant celui de l'affichage de l'avis de mise en vente et que l'attribution des lots devait s'effectuer dans l'ordre de présentation des demandes d'achat jusqu'à épuisement des lots. En cas de demandes déposées le même jour pour un même lot, l'AIMA devait désigner comme acheteur

celui qui avait présenté une demande d'achat pour plusieurs lots ou, à défaut, procéder à la désignation de l'acheteur par tirage au sort. Enfin, le retrait de l'huile devait avoir lieu, tous les trente jours à partir du 15 mars 1981, par tranches égales à au moins 10 % et au plus 20 % de la quantité achetée. Pour chaque tranche retirée, l'acheteur était tenu de verser le prix d'achat au plus tard à l'expiration du cinquième mois suivant celui du retrait.

6 Dès le 2 février 1981, premier jour où les demandes d'achat pouvaient être déposées, soixante entreprises ont présenté de telles demandes, chacune pour l'ensemble des lots mis en vente. L'attribution des lots a été retardée, avec l'accord de la Commission, parce que certains opérateurs avaient contesté l'admissibilité des demandes faites par d'autres entreprises. Le tirage au sort prévu par le règlement n'a donc eu lieu que le 1er juin 1981, désignant les requérantes dans la présente affaire ainsi qu'une autre entreprise (requérante dans l'affaire 264/81) en tant qu'acquéreurs, chacune d'un des six lots.

7 Le 3 août 1981, la Commission a arrêté le premier des règlements dont les requérantes demandent l'annulation, à savoir le règlement n° 2238/81 abrogeant, avec effet au 13 janvier 1981, le règlement n° 71/81 précité. Dans les considérants du règlement n° 2238/81, la Commission constate que l'exécution de la vente avait été retardée par l'examen des réclamations précitées, mais que les lots mis en vente avaient finalement été attribués à certains soumissionnaires conformément aux dispositions du règlement n° 71/81. La Commission continue en affirmant que «dans l'entre-temps les conditions de marché de l'huile d'olive ont évolué d'une manière telle que l'exécution de la vente aux conditions initialement prévues donnerait lieu à de graves perturbations de ce marché; que, notamment, des quantités pourraient être commercialisées par ces opérateurs à des prix qui entraîneraient l'exclusion du marché des autres opérateurs» et que, de ce fait, il «est nécessaire, dans un intérêt public supérieur, d'annuler la vente en cause». Enfin, des mesures parallèles sont annoncées dans le but de tenir compte de la situation des soumissionnaires auxquels les lots avaient été attribués.

8 Ces mesures ont fait l'objet du règlement n° 2239/81 du même jour, qui est le second des règlements litigieux et en vertu duquel les quantités d'huile d'olive visées au règlement n° 71/81 ont été mises en vente par adjudication

en six lots, la vente étant «réservée aux soumissionnaires qui ont été désignés conformément [au] ... règlement n° 71/81». L'huile devait être vendue au plus tard le 10 septembre et le retrait par tranches des quantités achetées devait commencer le 15 septembre 1981. L'acheteur était tenu de verser le prix d'achat pour chaque tranche d'huile au moment du retrait.

9 Sur demande des requérantes, le président de la Cour a ordonné, par ordonnance du 21 août 1981 (Recueil 1981, p. 2193), qu'il soit sursis partiellement à l'exécution du règlement n° 2239/81, notamment en ce sens que les requérantes ne devaient payer, pour le lot qui leur avait été attribué à la suite de leur offre, que la partie du prix offert correspondant à la somme qu'elles auraient dû payer en exécution de la vente à laquelle il avait été procédé en vertu du règlement n° 71/81. Le paiement du surplus a été suspendu jusqu'à la décision de la Cour sur le recours au principal.

Sur la recevabilité

10 La Commission exprime des doutes sur la recevabilité du recours. Elle observe que les règlements litigieux ont un contenu général et abstrait et qu'ils ne concernent pas les requérantes directement et individuellement au sens de l'article 173, deuxième alinéa, du traité. La Commission précise qu'au moment où ces règlements ont été adoptés, l'AIMA n'avait pas encore envoyé aux requérantes des lettres leur attribuant les lots en cause. Ce serait ces lettres d'attribution qui auraient clôturé la procédure de vente et déclaré les requérantes propriétaires des lots.

11 A cet égard, il y a lieu de souligner que le règlement n° 71/81 a fixé, sans aucune réserve, non seulement le prix et les quantités des marchandises mises en vente, mais également toutes les autres conditions de vente, de sorte qu'il n'a laissé aucune place à des stipulations contractuelles supplémentaires. Les demandes d'achat étaient irrévocables et le règlement prévoyait la désignation des acheteurs parmi tous les soumissionnaires par le moyen du tirage au sort, sans que les effets de celui-ci soient subordonnés à l'envoi d'une «lettre d'attribution» quelconque. Au plus tard dès le tirage au sort, la situation était donc fixée entre les parties à la vente. Sans qu'il soit nécessaire de trancher la question du moment où le droit de propriété a été transféré, il s'ensuit que

toute intervention de la part des institutions communautaires, empêchant l'AIMA d'exécuter ses obligations vis-à-vis des soumissionnaires désignés par le tirage au sort, constituait nécessairement un acte concernant ceux-ci de manière directe et individuelle. En conséquence, le recours est recevable.

Sur le fond

12 En substance, les requérantes font valoir que le règlement n° 2238/81 viole le principe général selon lequel un acte ne pourrait pas être révoqué si cela porte atteinte à des droits acquis par des tiers. Même considéré comme un acte d'expropriation, le règlement serait illégal en tant que tel à cause de l'absence d'indemnisation complète. En outre, les requérantes contestent les affirmations de la Commission, dans les considérants du règlement, concernant l'évolution du marché de l'huile d'olive et l'effet sur celui-ci de la vente contractée; la Commission serait donc partie de fausses prémisses et aurait commis des erreurs de fait manifestes. Par ailleurs, il y aurait eu détournement de pouvoir, le but des règlements n'étant pas de protéger le marché, mais de supprimer les bénéfices des requérantes.

13 La Commission invoque, comme seul motif justifiant l'abrogation rétroactive du règlement n° 71/81, le fait que l'exécution de la vente aux conditions prévues par le règlement abrogé aurait donné lieu à de graves perturbations du marché de l'huile d'olive. Elle affirme qu'au cours de la période séparant les deux règlements susmentionnés, les conditions de ce marché avaient radicalement changé. D'une part, la récolte 1980-1981 aurait été de loin inférieure aux prévisions; d'autre part, les prix auraient augmenté au-delà de toute prévision en raison de la diminution de la production et des faibles quantités d'huile lampante disponibles sur le marché mondial ainsi que de la dévaluation de la lire verte.

14 Dans ces circonstances, les conditions de vente, déjà avantageuses, seraient devenues favorables outre mesure et auraient permis à un nombre restreint d'opérateurs non seulement de réaliser des bénéfices énormes aux dépens du contribuable européen, mais aussi de «faire la pluie et le beau temps» sur le marché de l'huile d'olive en Italie, en excluant du marché tous les autres opérateurs qui ne pouvaient se procurer ce type d'huile qu'à des conditions beaucoup moins favorables.

15 En présence de ces arguments, il convient d'abord de souligner que le nombre même des demandes d'achat introduites le premier jour de la mise en vente aurait dû faire comprendre à la Commission que les conditions de vente étaient, déjà à l'époque, extrêmement favorables par rapport aux conditions normales du marché. En outre, les moyens de surveillance du marché dont dispose la Commission auraient dû permettre à celle-ci de réviser ses prévisions concernant la récolte 1980-1981 longtemps avant l'adoption des règlements litigieux.

16 De plus, les informations recueillies par la Cour n'ont nullement confirmé que les changements invoqués aient eu un caractère aussi radical que la Commission l'a affirmé. Ainsi, un témoin dont la compétence a été reconnue par toutes les parties a précisé qu'on ne saurait parler, pour la période en question, d'une véritable pénurie et qu'il n'avait pas connaissance d'une situation où des raffineries auraient eu des difficultés à s'approvisionner en huile lampante. En ce qui concerne les prix, le témoin a déclaré qu'il y avait eu une augmentation de l'ordre de 15 % pour l'huile lampante entre octobre 1980 et octobre 1981 et que cette évolution devait être considérée comme normale, compte tenu des fluctuations saisonnières, des majorations mensuelles du prix d'intervention, de la dévaluation de la lire verte ainsi que de l'inflation en Italie.

17 Par ailleurs, la Commission n'a pas expliqué comment un marché se caractérisant par une pénurie de marchandises et par une tendance des prix à la hausse peut être perturbé par le seul fait de l'arrivée, à des intervalles réguliers, de marchandises supplémentaires susceptibles d'être vendues à des prix modérés. Aussi la Commission a-t-elle admis, notamment au cours de la procédure orale, que la perturbation redoutée présentait plutôt un caractère indirect en ce sens que les bénéfices obtenus par les entreprises auxquelles le tirage au sort avait été favorable auraient permis à celles-ci de s'emparer d'une part de marché qui ne leur revenait pas, excluant ainsi d'autres opérateurs du même marché.

18 A cet égard, le seul fait que les conditions auxquelles la Commission a subordonné la mise en vente des produits par l'organisme national se sont avérées favorables, et même extrêmement favorables, pour les acheteurs, ne saurait cependant justifier que la Commission fasse obstacle à l'exécution d'un contrat conclu par cet organisme en conformité avec lesdites conditions. En

ce qui concerne la possibilité d'un emploi abusif des bénéfices, il convient de rappeler que la quantité mise en vente a été répartie entre six entreprises indépendantes. La Commission n'a même pas essayé de démontrer comment et pourquoi l'une ou l'autre de ces entreprises aurait fait des bénéfices ainsi obtenus un usage ayant pour but ou pour effet d'exclure d'autres opérateurs du marché.

19 Il apparaît donc que le seul motif invoqué par la Commission en vue de justifier l'abrogation du règlement n° 71/81 est entaché d'erreurs de fait. Dès lors, et sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, dans d'autres circonstances, la Commission aurait été en droit d'abroger rétroactivement ledit règlement et quelles auraient été les conséquences d'une telle abrogation en ce qui concerne le droit des entreprises à une indemnisation, il convient d'annuler le règlement n° 2238/81, abrogeant le règlement n° 71/81, ainsi que, par voie de conséquence, le règlement n° 2239/81.

20 En vue de cette éventualité, la Commission a demandé à la Cour de faire application de l'article 174, deuxième alinéa, en déclarant que l'abrogation des délais de crédit prévus par le règlement n° 71/81 doit être considérée comme définitive. La Commission a souligné que ces délais tendent encore à faire baisser le prix réel, alors que le prix nominal est déjà très favorable.

21 Cette demande ne saurait être retenue. Lesdits délais de crédit font partie de l'ensemble des conditions de vente fixées par le règlement n° 71/81. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour n'estime pas nécessaire de réserver à cette condition un sort autre que celui donné à la condition concernant le prix.

Sur les dépens

22 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La Commission ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens, y compris à ceux relatifs à la procédure de référé. L'entreprise SpA SAVMA, qui est intervenue au soutien des conclusions de la Commission dans la procédure de référé, doit supporter ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) Le règlement n° 2238/81 de la Commission, du 3 août 1981, abrogeant le règlement n° 71/81 relatif à la mise en vente de l'huile d'olive détenue par l'organisme d'intervention italien, est annulé.

2) Le règlement n° 2239/81 de la Commission, du 3 août 1981, relatif à la remise en vente par adjudication de l'huile d'olive détenue par l'organisme d'intervention italien, est annulé.

3) La Commission est condamnée aux dépens, y compris à ceux relatifs à la procédure de référé. L'entreprise SpA SAVMA supportera ses propres dépens.

Due Kakouris

Everling Galmot Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 novembre 1984.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président de la cinquième chambre
O. Due