CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 1er AVRIL 1971[1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Les quatre affaires dont nous devons nous occuper aujourd'hui ont été jointes aux fins de la procédure et de l'arrêt par ordonnance de la Cour du 10 novembre 1970 ; elles portent sur la légalité de certaines mesures prises dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes. Il est bon dès lors que nous commencions par nous remettre en mémoire quelques notions relatives à cette organisation des marchés.

Le premier texte à rappeler à cet égard, c'est le règlement n° 23 du Conseil, du 4 avril 1962 (JO 1962, p. 965), portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes. Ce règlement était caractérisé par l'absence de politique commerciale commune. Les importations en provenance des pays tiers continuaient à être soumises à l'application des réglementations arrêtées par les États membres et à certaines restrictions quantitatives, l'article 11 du règlement n° 23 se bornant à prévoir qu'il appartenait au Conseil de décider de la coordination et de l'unification des régimes d'importation appliqués par les États membres à l'égard des pays tiers, en fonction du développement de l'organisation commune du marché. En outre (et c'était là la seule mesure communautaire prévue pour les importations en provenance des pays tiers), le règlement instituait la perception de taxes compensatoires, destinées à amener les prix d'importation au niveau des prix de référence. — Ensuite, dans le règlement n° 159/66 du 25 octobre 1966 (JO 1966, p. 3286), portant dispositions complémentaires pour l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, le Conseil a décidé que les droits du tarif douanier commun seraient appliqués intégralement. Mais aucune décision n'a encore été prise à cette occasion au sujet « de la coordination et de l'unification des régimes d'importation appliqués par chaque État membre à l'égard des pays tiers » ; le Conseil s'est borné à prévoir que les mesures nécessaires à cette fin seraient arrêtées avant le 1er janvier 1967. En réalité, il a fallu attendre le règlement n° 2513/69 du Conseil, du 9 décembre 1969 (JO n° L 318 du 18 décembre 1969), pour que les régimes nationaux d'importation fassent l'objet d'une unification qui, si elle est assez poussée, ne peut toutefois pas être qualifiée de complète. Sous réserve de l'une ou l'autre exception prévue pour quelques produits et pour certaines périodes, ledit règlement n° 2513/69 a décrété la libération intégrale, c'est-à-dire l'élimination des restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent. Mais, en compensation, le Conseil y a introduit une clause de sauvegarde, aux termes de laquelle des mesures appropriées peuvent être appliquées dans les échanges avec les pays tiers, si le marché dans la Communauté d'un ou de plusieurs des produits visés à l'article 1 du règlement subit, ou est menacé de subir, du fait des importations ou exportations, des perturbations graves susceptibles de mettre en péril les objectifs de l'article 39 du traité. Lorsqu'une telle situation se présente, la Commission est tenue, à la demande d'un État membre, d'arrêter les mesures nécessaires, dans les 24 heures qui suivent le réception de cette demande. Les mesures prises par la Commission sont immédiatement applicables ; cependant, dans le délai de trois jours ouvrables suivant le jour de la communication de ces mesures, tout État membre peut les déférer au Conseil, qui a le droit de les modifier ou de les annuler.

1 — Traduit de l'allemand.

Dans l'affaire qui nous occupe ici, cette clause de sauvegarde ainsi que le règlement n° 2514/69 (JO n° L 318 du 18 décembre 1969) arrêté le 9 décembre 1969 pour son application jouent un rôle essentiel. Le 10 mars 1970, en effet, le gouvernement français a demandé que ladite clause soit appliquée aux importations de pommes autres que les pommes à cidre. La Commission a fait droit à cette demande, compte tenu des importations de pommes de table nouvellement récoltées auxquelles il y avait lieu de s'attendre en provenance de l'hémisphère Sud, ainsi que du fait que, déjà en février 1970, son attention avait été attirée sur le risque de perturbations graves pour le marché des pommes de table et qu'au début de mars 1970, ce marché connaissait en Belgique, en France, au Luxembourg et en Italie une situation de crise au sens de l'article 6 du règlement n° 159/66, telle qu'elle imposait de retirer d'importantes quantités du marché. Parmi les mesures prises par la Commission, relevons avant tout le règlement n° 459/70 du 11 mars 1970 (JO n° L 57 du 11 mars 1970) qui a institué, pour la période du 1er avril 1970 au 30 juin 1970, un système de titres d'importation pour les pommes de table. Sans entrer, pour le moment, dans les détails de ce règlement, nous nous bornerons à en citer l'article 2, qui s'énonce comme suit :

« 1. A la fin de chaque semaine et pour la première fois le 20 mars 1970, les États membres communiquent, par message télex, à la Commission les quantités pour lesquelles des titres d'importation ont été demandés au cours de la semaine, en indiquant les mois sur lesquels ils portent.

2. Sur la base notamment des communications visées au paragraphe 1, la Commission apprécie la situation et décide de la délivrance des titres.

3. Les titres d'importation sont délivrés à l'expiration d'un délai de 10 jours ouvrables suivant le dépôt de la demande dans la mesure où, dans l'intervalle, une décision positive à leur égard a été prise conformément aux dispositions du paragraphe 2. »

Ensuite, le 25 mars 1970, la Commission a arrêté le règlement n° 565/70, relatif à la gestion du système de titres d'importation des pommes de table et modifiant le règlement n° 459/70. L'article 1 du règlement n° 565/70 dispose comme ceci :

« 1. Il est donné suite aux demandes de titres d'importation déposées jusqu'au 20 mars 1970 conformément aux dispositions de l'article 1 du règlement (CEE) n° 459/70, dans la limite de la quantité indiquée dans la demande et à concurrence de 80 % d'une quantité de référence.

2. La quantité de référence est égale à la somme des quantités de pommes autres que les pommes à cidre que le demandeur a importées dans la Communauté en 1969 pendant le mois correspondant à celui indiqué dans la demande. »

Cette réglementation a été prorogée de semaine en semaine, et cela tout d'abord par le règlement n° 621 du 2 avril 1970 [1], dans lequel la date du 27 mars a été substituée à celle du 20 mars, et ensuite par une série d'autres règlements, qui portent les numéros 657 [2], 686 [3], 747 [4], 787 [5], 844 [6], 879 [7], 924 [8], 983 [9], 1061 [10] et 1163 [11]. Parmi eux, le règlement n° 686/70 doit retenir notre attention, parce qu'il a introduit une nouvelle définition de la quantité de référence, et cela dans les termes suivants :

« La quantité de référence est égale à la somme des quantités de pommes autres que les pommes à cidre que le demandeur a introduites dans la Communauté pendant le mois correspondant à celui indiqué dans la demande :

a) en 1969, ou

b) en moyenne pendant les années 1967 à 1969, si cette moyenne est supérieure à la quantité introduite en 1969. »

1 — JO n° L 74 du 3 avril 1970.
2 — JO n° L 80 du 10 avril 1970.
3 — JO n° L 84 du 16 avril 1970.
4 — JO n° L 90 du 24 avril 1970.
5 — JO n° L 96 du 30 avril 1970.
6 — JO n° L 101 du 7 mai 1970.
7 — JO n° L 105 du 15 mai 1970.
8 — JO n° L 110 du 22 mai 1970.
9 — JO n° L 116 du 29 mai 1970.
10 — JO n° L 122 du 5 juin 1970.
11 — JO n° L 135 du 20 juin 1970.

Il convient en outre de signaler le règlement n° 983/70 du 28 mai 1970, qui a substitué la date du 22 mai 1970 à celle du 15 mai 1970.

Ce point est important dans la présente affaire, où les requérantes, entreprises de Rotterdam s'occupant d'importation de fruits en provenance de pays tiers, avaient introduit le 13 mai 1970 des demandes écrites de titres d'importation pour des pommes à importer en provenance de pays tiers, soit au cours des mois de mai et juin, soit (tel est le cas dans l'affaire 42-70) uniquement au cours du mois de juin. Ces demandes sont parvenues le 19 mai au « Produktschap voor Groenten en Fruit », administration néerlandaise compétente, et c'est le 22 mai que la Commission a eu connaissance des quantités pour lesquelles des titres étaient demandés. Il n'a toutefois pas été possible de faire droit à ces demandes, tantôt parce que, pour les mois en cause, des titres avaient déjà été délivrés à concurrence de 80 % de la quantité de référence, tantôt (comme c'était le cas dans l'affaire 44-70) parce qu'aucune importation n'avait été effectuée au cours des mois correspondants des années 1967 à 1969. Aussi le 2 juin 1970, ces importateurs ont-ils été informés par le « Produktschap » que les demandes qu'ils avaient introduites étaient rejetées.

C'est ce qui les a déterminés à saisir les tribunaux. Les observations présentées par la Commission semblent indiquer qu'ils ont attaqué devant les juridictions néerlandaises les refus qui leur avaient été opposés par le « Produktschap ». Mais en outre (et c'est le seul point qui nous intéresse en ce moment), ils se sont également pourvus devant la Cour de justice européenne, et cela par des requêtes qui sont parvenues au greffe le 5 août 1970.

Toutes ces entreprises concluent à l'annulation des décisions de la Commission par lesquelles ont été rejetées les demandes qu'elles avaient introduites en vue d'obtenir les titres d'importation visés au règlement n° 459/70, décisions qui leur auraient été notifiées, en application de ce règlement, par des lettres du „Produktschap" datées du 2 juin 1970.

La première réaction de la Commission aux recours ainsi formés a été d'invoquer l'article 91 du règlement de procédure et de demander qu'ils soient rejetés comme irrecevables. Mais cette exception n'a pas été accueillie par la Cour qui, par ordonnance du 19 octobre 1970, a joint l'incident au fond.

L'instance ayant suivi son cours, la Commission a maintenu ses conclusions tendant à faire rejeter les recours comme irrecevables. La défenderesse estime en outre qu'en toute hypothèse ils doivent être rejetés comme non fondés.

Discussion juridique

I — La recevabilité des recours

Au moment d'aborder l'examen de ce litige, il convient, compte tenu des objections de la Commission, d'analyser avant tout la recevabilité du recours. Et, à cet égard, plusieurs points devront retenir notre attention.

1. Relevant que seules les lettres du « Produktschap » ont été jointes aux requêtes, la Commission se réfère avant tout aux dispositions de l'article 19 du statut CEE de la Cour et de l'article 38 du règlement de procédure (aux termes desquelles les parties requérantes doivent produire l'acte attaqué), pour soulever la question de savoir si ce sont les décisions du « Produktschap », c'est-à-dire des actes de l'administration *nationale*, que les requérantes ont entendu soumettre au contrôle juridictionnel et pour faire observer qu'évidemment cette éventualité est exclue par l'article 173 du traité CEE. Mais c'est très aisément que nous pourrons dissiper les doutes ainsi exprimés par la Commission, et cela sans même nous demander, avec les requérantes, s'il peut vraiment être question d'actes attaquables de l'administration *nationale* dans le cas où celle-ci ne dispose pas d'une marge d'appréciation (comme, en réalité, c'est le cas dans la matière en cause ici). Nous croyons, en effet, qu'il

ressort avec une clarté suffisante des conclusions telles qu'elles sont formulées et de la façon dont l'objet des recours est désigné que c'est à des décisions de la *Commission* que les requérantes s'en sont prises, en considérant les lettres du « Produktschap » comme de simples notifications. Pour le soutenir, les requérantes se réfèrent notamment à l'article 2 du règlement n° 459, dont le paragraphe 2 déclare en toutes lettres que la Commission apprécie la situation et *décide* de la délivrance des titres. Nous estimons, dès lors, que, même si les requérantes n'ont pas désigné avec précision les actes de la Commission dont ils sollicitaient la censure, il ne fait pas de doute que ce qui est véritablement en jeu dans la présente instance, c'est la légalité d'actes de droit communautaire. Aussi n'est-ce pas sous l'angle auquel nous venons de nous placer que la recevabilité des recours pourrait être mise en doute. Il en va d'ailleurs de même au regard de l'article 38, paragraphe 1, c, du règlement de procédure, qui énonce l'obligation d'indiquer l'objet du litige, puisque cet objet peut être identifié sans grandes difficultés, ainsi que nous le démontrerons dans un instant.

2. Comme nous l'avons déjà fait observer, l'article 2 du règlement n° 459 pouvait donner l'impression que la Commission avait statué sur les demandes *individuelles* de titres d'importation. Il semble que telle était également l'impression des requérantes, puisqu'elles ont désigné leurs recours comme ayant pour objet des décisions de la Commission qu'elles déclaraient *fondées* sur les règlements n°s 459, 565 et 686. Cette impression est toutefois inexacte : c'est ce qui ressort de l'article 1 du règlement n° 459, aux termes duquel ce sont les États membres qui délivrent les titres nécessaires ; et c'est ce qu'indiquent également les actes pris par la Commission en exécution du règlement n° 459, c'est-à-dire le règlement n° 565 et les autres règlements par lesquels le régime a été prorogé de semaine en semaine. Ces textes font apparaître que la Commission a chaque fois arrêté une décision globale, qui nécessitait uniquement à l'échelon national un acte d'exécution de nature comptable, qu'en d'autres termes, on ne peut pas dire qu'elle prenait des actes individuels en réponse à chacune des demandes de titres d'importation. Par conséquent, les demandes de titres d'importation introduites par les requérantes étant parvenues au « Produktschap » le 19 mai 1970, il apparaît que l'acte *communautaire* qu'elles attaquent dans le cadre de cette réglementation ne peut être que le règlement n° 983/70 portant neuvième modification du règlement n° 565/70, puisque c'est ledit règlement n° 983/70 qui a réglé d'une manière impérative le sort des demandes de titres d'importation déposées avant le 22 mai 1970. Telle est dès lors la situation au regard de laquelle il faut apprécier la recevabilité des recours. Compte tenu du système établi par l'article 173 du traité CEE, qui n'ouvre un recours aux particuliers que contre les *décisions* des institutions communautaires, cela signifie que nous aurons deux questions à nous poser : en premier lieu, nous devrons déterminer si les mesures prises dans le cadre du règlement n° 983 ont réellement le caractère de décisions et, dans l'affirmative, nous devrons alors nous demander s'il est permis de considérer que ces mesures concernent individuellement et directement les requérantes. Pour ce qui est de la Commission, c'est par la négative qu'elle répond à l'une et à l'autre de ces questions. Elle estime qu'on se trouve en présence d'un *véritable* règlement, c'est-à-dire d'une mesure qui était applicable à une situation objectivement déterminée et qui visait des catégories de personnes délimitées d'une façon abstraite. Il serait en tout cas impossible de soutenir que la mesure litigieuse concernait *individuellement* les requérantes, prétend encore la Commission, et cela en relevant qu'elle s'est toujours bornée à procéder à un examen macro-économique et à fixer des critères généraux, en fonction desquels c'étaient les administrations nationales qui statuaient sur les demandes individuelles de titres d'importation.

Examinons donc ce qu'il faut penser de cette argumentation.

a) Pour ce qui est de la *nature juridique* de l'acte attaqué, rappelons tout d'abord que, selon la jurisprudence constante de la Cour (voir arrêt du 14 décembre 1962 dans les affaires jointes 16 et 17-62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et autres contre Conseil de la CEE, Recueil, VIII-1962, p. 918), elle est évidemment déterminée, non pas par la dénomination officielle de la mesure, mais uniquement par son objet et son contenu. Aussi devons-nous rechercher quelle était la portée des dispositions du règlement n° 983 du 28 mai 1970, en tenant compte tant du système institué par le règlement n° 459 que du règlement qui précédait le règlement 983 et fixait, comme nous le savons, le sort des demandes de titres d'importation introduites avant le 15 mai 1970. Ainsi précisée, la question est facile à résoudre : le règlement n° 983 prévoyait qu'il fallait faire droit aux demandes de titres d'importation introduites, conformément aux exigences du règlement n° 459, entre le 16 et le 22 mai, et cela dans la limite de la quantité indiquée dans la demande, mais seulement à concurrence de 80 % d'une quantité de référence (définie dans le règlement n° 686). Il apparaissait du même coup qu'il y avait lieu de rejeter les demandes de titres d'importation qui ne répondaient pas auxdites conditions. Mais, cela étant, il est extrêmement douteux que nous ayons réellement à faire à un *règlement*, au sens des définitions qui ont été maintes fois données de ce terme dans la jurisprudence de la Cour. En effet, de nombreux arrêts ont déjà souligné que seuls peuvent être considérés comme des règlements les actes qui, applicables à des catégories de personnes envisagées dans leur ensemble et délimitées d'une façon abstraite, doivent se voir reconnaître un caractère *normatif*. En examinant cette jurisprudence en détail, ont s'aperçoit que ce n'est que lorsque son caractère *normatif* apparaissait clairement que l'acte s'est vu attribuer la qualification de règlement (par exemple, en matière de détermination des prix d'intervention dérivés dans le cadre de l'organisation des marchés dans le secteur des céréales, ou lorsqu'il s'est agi de la limitation dans le temps de l'obligation d'acheter incombant aux organismes d'intervention dans l'organisation du marché du sucre, ou bien encore à propos des termes parfaitement clairs des règlements agricoles qu'il s'agissait d'apprécier dans les affaires 16 et 17-62). D'autre part, lorsqu'elle a délimité cette notion, la Cour a souligné que ce n'était pas à un règlement qu'on avait affaire lorsque l'acte n'était applicable qu'à un nombre limité de destinataires *bien déterminés* (arrêt du 14 décembre 1962 dans les affaires jointes 16 et 17-62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes et autres contre Conseil de la CEE, Recueil, VIII-1962, p. 918), lorsque ses dispositions ne concernaient que les intérêts de certaines personnes *identifiables* (arrêt du 13 mars 1968 dans l'affaire 30-67, Imolese et autres contre Conseil des Communautés européennes, Recueil, XIV-1968, p. 181). Or, il est clair que c'est précisément ce qui se passe dans le cas qui nous occupe ici, puisque la mesure prise par la Commission s'appliquait exclusivement à des situations déjà réalisées et déterminées avec précision, puisqu'en d'autres termes, si la Commission avait été en possession de tous les éléments nécessaires pour apprécier les diverses demandes de titres d'importation, elle aurait pu statuer elle-même sur chacune de ces demandes. Aussi avons-nous à faire, croyons-nous (et la Commission elle-même y a fait allusion dans un passage de sa duplique), à ce qu'on appelle dans la terminologie juridique allemande une « Allgemeinverfügung » (décision à portée générale) ; en d'autres termes, nous sommes en présence d'un acte ayant le caractère d'une décision, et non pas d'un acte à contenu normatif, hypothèse qui aurait exigé que l'acte ait pour destinataires un nombre *indéterminé* de personnes.

Et c'est en vain qu'on objecterait à cette thèse l'arrêt 64-69 (arrêt du 16 avril 1970, Compagnie française commerciale

et financière contre Commission des Communautés européennes, Recueil, XVI-1970, p. 226-227) dans lequel la Cour a qualifié un acte de règlement, en dépit de la possibilité de déterminer le nombre et l'identité des sujets de droit auxquels il s'appliquait. Il convient, en effet, de ne pas perdre de vue les particularités que présentait à cet égard l'affaire 64-69. Comme on le sait, elle portait sur un acte qui faisait partie d'un *ensemble de dispositions* et avait pour objectif d'adapter à la dévaluation du franc français les mécanismes d'intervention institués dans le secteur agricole. Aussi pouvait-on dire qu'en l'espèce on était en présence d'une règle *transitoire* qui, à ce titre, faisait partie intégrante des dispositions anciennes et nouvelles qu'il s'agissait de concilier et qui, dès lors, participait au caractère général de celles-ci. Il est certain, en revanche, que ce n'est pas à une situation analogue que nous avons affaire dans le cas qui nous occupe ici.

L'analyse des dispositions combinées du règlement n° 565 et du règlement n° 983 à laquelle nous nous sommes livré nous permet, par conséquent, de conclure que le contenu de l'article 1 de ces règlements, seul article qui nous intèresse ici, n'est pas celui d'un acte normatif et que nous sommes dès lors en présence d'une *décision* au sens des articles 189 et 173 du traité CEE (puisque telles sont les deux seules catégories d'actes auxquelles on puisse avoir affaire).

b) Alors qu'il était relativement aisé de déterminer la nature juridique de l'acte attaqué , le problème paraît plus difficile lorsqu'il s'agit de savoir si on peut considérer que cet acte concerne *individuellement* les requérantes. Comme on le sait, le critère applicable en cette matière, tel que la Cour l'a formulé dans sa jurisprudence à propos de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, s'énonce comme ceci : « Les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et de ce fait les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire » (affaire 25-62, arrêt du 15 juillet 1963, Plaumann contre Commission de la CEE, Recueil, IX-1963, p. 223). La Commission conteste que ces conditions soient remplies dans la présente espèce, et cela en relevant que l'interdiction d'importer avait une portée générale, c'est-à-dire en faisant valoir que la mesure prise par elle concernait non seulement les entreprises qui avaient importé précédemment et qui importeraient à l'avenir, mais également les producteurs et marchands de pommes de table indigènes ainsi que les producteurs et exportateurs établis dans les pays tiers.

Il est indubitable que cette argumentation ne manque pas de faire impression. Et pourtant nous croyons qu'en fin de compte la façon dont la Commission apprécie la situation n'est pas exacte. — Parlant de l'article 173 du traité CEE, nous avons déjà eu plusieurs fois l'occasion de relever qu'il fallait faire une distinction en fonction des modalités selon lesquelles l'acte concernait les intéressés. Il est certain notamment qu'il ne convient pas de réserver aux personnes qui retirent un *avantage* de l'acte le même traitement qu'aux personnes pour lesquelles l'acte est désavantageux. En outre, force sera d'ailleurs de reconnaître que toutes les personnes mentionnées ci-dessus comme subissant un désavantage du fait de l'acte ne sont pas affectées par lui de la même manière. Le système institué par la Commission est parfaitement clair : pour pouvoir importer au cours des mois d'avril, mai et juin 1970, il fallait obtenir un titre d'importation. Aussi pouvons-nous considérer que par l'introduction d'une demande en vue de l'obtenir, demande qui impliquait la constitution d'une caution et pouvait engendrer une *obligation* d'importer, les entreprises se trouvaient placées dans une situation de fait particulière au sens de l'arrêt 25-62. Il est bien vrai que, sur ce point, la présente espèce peut être rapprochée de l'affaire Töpfer (affaires jointes 106 et 107-63, Recueil, XI-1965, p. 533), dans laquelle la Cour a également

considéré que l'introduction d'une demande de certificats d'importation engendrait une situation de fait particulière qui, au regard d'une mesure rétroactive de sauvegarde, caractérisait les importateurs intéressés par rapport à tous les autres importateurs et leur ouvrait dès lors un droit de recours. Par conséquent, la seule question qu'il nous resterait à nous poser, c'est de savoir s'il importe d'avoir égard au *nombre* des importateurs que l'acte concernait (selon les indications de la Commission, le nombre des entreprises établies qui pouvaient introduire une demande était environ de 100), comme aussi de savoir quelle importance peut avoir le fait que la décision globale prise par la Commission valait pour l'ensemble du marché commun. Nous croyons toutefois que cet aspect quantitatif et territorial n'est pas décisif, lui non plus. Il n'est évoqué par aucun des termes de la définition de la Cour que nous avons citée. Au surplus, considérer qu'il faudrait y avoir égard équivaudrait à faire fi d'un autre principe qui a été souligné dans l'arrêt 25-62 et selon lequel « les dispositions du traité concernant le droit d'agir des justiciables ne sauraient être interprétées restrictivement ». — Nous croyons dès lors qu'en dépit des objections formulées par la Commission, vous devrez reconnaître que l'acte attaqué concernait individuellement les requérantes.

En ce qui concerne, enfin, la question de savoir si cet acte concernait *directement* les requérantes, point que la Commission ne met d'ailleurs pas en doute, nous pourrons être fort bref. Cette question comporte à coup sûr une réponse affirmative, car la décision de la Commission avait pour conséquence que, certaines conditions étant remplies, le rejet des demandes de titres d'importation était inévitable. La seule tâche des autorités nationales chargées d'exécuter la décision, c'était d'établir quelle était la situation de fait et d'en tirer certaines conclusions, tout pouvoir d'appréciation leur faisant défaut. Ici encore, l'espèce présente un parallélisme avec l'affaire Töpfer, puisque nous pouvons dire que l'acte communautaire pénétrait directement dans la sphère nationale.

Il apparaît dès lors que la recevabilité des recours résiste à toutes les objections formulées au regard des conditions qu'établit l'article 173, alinéa 2, du traité CEE.

3. Nous n'aurons pas à nous étendre davantage sur la question du respect du délai de recours.

Si (comme nous croyons qu'il faut le faire) on considère que l'acte attaqué, c'est le règlement n° 983/70, l'écoulement du délai de recours doit s'apprécier non pas en fonction de la lettre du « Produktschap » du 2 juin 1970, mais bien en fonction de la publication de l'acte de la Commission au Journal officiel des Communautés. Cette publication est intervenue le 29 mai 1970. Néanmoins, cela ne complique nullement la solution du problème qui nous occupe ici : non seulement, en effet, le délai de deux mois prévu à l'article 173 du traité était augmenté de 6 jours en raison de la distance, par application des dispositions de l'annexe II au règlement de procédure ; mais en outre, puisqu'il y avait eu publication, ce délai ne commençait à courir que le quinzième jour suivant la parution de l'acte au Journal officiel, et cela aux termes de l'article 81, paragraphe 1, dudit règlement de procédure. Par conséquent, le délai a parfaitement été respecté, bien que les requêtes ne soient parvenues au greffe de la Cour que le 5 août.

II — Le fond

Dès lors qu'on se rallie aux considérations qui précèdent, rien n'empêche d'aborder le fond. C'est cet examen que nous allons entreprendre maintenant et, ici aussi, nous devrons distinguer plusieurs aspects.

1. *La violation des engagements contractés dans le cadre du GATT*

Le premier moyen qu'invoquent les requérantes consiste à soutenir que les mesures arrêtées dans les règlements n°s 459, 565 et 686 constituent une infrac-

tion aux règles du GATT : ce point ne nous retiendra pas longtemps.
Tout d'abord, en effet, les requérantes n'ont pas formulé d'arguments précis à ce sujet ; d'autre part, il convient d'observer qu'en principe, dans une instance au titre de l'article 173 du traité CEE, la Cour ne doit avoir égard qu'aux moyens énumérés dans cette disposition. Cela revient à dire que le contrôle de la Cour porte sur le seul respect du droit *communautaire*.
Dès lors, comme la Commission l'a souligné, ce premier moyen n'étant d'aucun secours pour les requérantes, il doit être rejeté.

2. *La violation des règlements nos 2513 et 2514 du Conseil*

Les requérantes prétendent ensuite qu'il y a violation des réglements n° 2513 et 2514, motif pris de ce que ceux-ci ne mentionnent pas expressément le système des titres d'importation qui a été institué par la Commission. Dès lors, disent-elles, il ne saurait être question d'y recourir au titre des mesures de sauvegarde que visent lesdits règlements.
A première vue, ce moyen trouve un appui dans le texte de l'article 2 du règlement n° 2514 (qui précise les « mesures appropriées » qui peuvent être prises en application du règlement n° 2513), puisque cet article ne mentionne que la suspension des importations ou des exportations et la perception de taxes à l'exportation. Il est néanmoins permis de se demander si l'expression « suspension des importations » ne peut vraiment être comprise que dans le sens d'un arrêt total des importations ou si, au contraire, elle ne peut pas couvrir également la mesure moins radicale que constitue le dosage des importations, tel que l'ont institué les règlements nos 459 et 565/70 lorsqu'ils ont prévu qu'au cours de la période du 1er avril au 30 juin 1970, la Commission statuerait chaque semaine sur les demandes de titres d'importation, en fixant la quantité à concurrence de laquelle il pouvait y être fait droit. A vrai dire, il ne saurait faire de doute qu'une interprétation raisonnable de la clause de sauvegarde invoquée doit conduire à répondre que la mesure prise par la Commission se maintenait dans les limites tracées par l'article 2 du règlement n° 2514. Observons d'ailleurs que le système qui avait été institué équivalait réellement à une « suspension des importations », et cela pour tous les importateurs qui, en 1970, désiraient pour la première fois importer des pommes de table en provenance des pays tiers, pour les importateurs qui n'avaient pas effectué d'importations au cours de la période de référence et pour les importateurs dont la quantité de référence avait déjà été épuisée.
Aussi peut-on affirmer, croyons-nous, que le système adopté par la Commission s'insère dans le cadre du règlement n° 2514. Si tant est que ce point nécessite encore une confirmation, nous la trouverions notamment dans le fait que le Conseil, auteur du règlement n° 2514, n'a ni modifié ni annulé les mesures prises par la Commission, alors qu'un État membre les avaient déférées à sa censure en application de l'article 2 du règlement n° 2513.

3. *Les mesures de sauvegarde au titre des règlements nos 2513 et 2514 du Conseil et le système des prix de référence*

Par un troisième moyen, les requérantes font valoir que l'instrument principal que l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes a conçu pour lutter contre les importations, ce sont les prix de référence, le recours à d'autres mesures ne pouvant être admis que dans le cas où les prix d'importation descendent au-dessous des prix de référence. Or, relèvent-elles, au cours de la période de 1970 en cause ici, les prix d'importation se sont situés à environ 100 % au-dessus des prix de référence, sans qu'il y ait eu lieu de redouter qu'ils se rapprochent des prix de référence ou des prix de marché. Au surplus, font-elles observer, on a même renoncé à fixer un prix de référence pour le mois de juin 1970.
A ce propos, il convient avant tout de se

rappeler le fonctionnement du système des prix de référence. Comme vous le savez, les prix de référence sont fixés annuellement pour l'ensemble de la Communauté, au niveau de la moyenne arithmétique des prix à la production des États membres, majorés des frais de commercialisation. Par « prix à la production » il faut entendre la moyenne des cours qui, pendant les trois années précédant la fixation du prix de référence, ont été atteints sur les marchés représentatifs dans les territoires où les cours sont les plus bas. Ces prix de référence sont mis en regard des prix à l'entrée des produits importés en provenance des pays tiers, prix qui sont déterminés sur la base des cours moyens les plus bas constatés sur les marchés d'importation représentatifs, diminués des droits de douane, des taxes à l'importation et des frais de transport. Si ces prix à l'importation descendent au-dessous des prix de référence, il y a lieu à perception d'une taxe compensatoire, qui est égale à la différence entre les deux prix et qui est exigible en plus du droit de douane.

Observons avant tout (et c'est là une considération essentielle dans l'affaire qui nous occupe) que ce système a déjà été institué par le règlement n° 23 du 4 avril 1962, c'est-à-dire à une époque où, sans être encore unifiés, les régimes nationaux d'importation restaient provisoirement applicables, tout en étant accompagnés d'instruments supplémentaires de protection. Il faut reconnaître qu'à tout le moins depuis l'adoption du règlement n° 65/65 (si on compare ses dispositions avec celles du règlement n° 23), le sytème des prix de référence n'a pas le caractère d'une clause de sauvegarde et qu'il présente un automatisme que le règlement n° 2512, arrêté en même temps que le règlement n° 2513, n'a d'ailleurs fait qu'accentuer. Aussi pouvons-nous suivre la Commission quand elle affirme que les prix de référence tendent à stabiliser les prix au moyen de taxes compensatoires et que leur rôle est comparable à celui qui est joué, dans l'organisation du marché des céréales, par les prélèvements (auxquels s'ajoutent des clauses spéciales de sauvegarde). — Il est certain, en revanche, que l'article 2 du règlement n° 2513 a véritablement le caractère d'une clause de sauvegarde. — La Commission a raison quand elle explique que les dispositions de cet article étaient nécessaires en vue de compenser l'interdiction qui avait été édictée au même moment à l'égard des restrictions quantitatives, qu'en d'autres termes, si cet article avait dû être inséré dans le règlement n° 2513, c'est parce que le régime institué par celui-ci devait, pour l'essentiel, maintenir ce qui formait la substance des régimes nationaux d'importation précédemment en vigueur.

Mais dès lors que l'examen de l'évolution de l'organisation du marché des fruits et légumes nous amène à constater que le système des prix de référence n'a pas le même rôle que la clause de sauvegarde inscrite dans le règlement n° 2513, force nous sera de reconnaître également, avec la Commission, que l'interdépendance que les requérantes veulent voir entre ces deux éléments n'existe pas, et cela à d'autant plus forte raison qu'aucun texte n'attribue un caractère subsidiaire à la clause de sauvegarde. Observons encore que c'est la même clause de sauvegarde qui est applicable, qu'il s'agisse des produits pour lesquels il n'y a pas eu fixation de prix de référence ou des produits (ils sont actuellement au nombre de dix) pour lesquels des prix de référence ont été fixés. C'est là aussi une particularité qui ne peut s'expliquer qu'à condition d'admettre que l'application de la clause de sauvegarde est indépendante de celle des prix de référence. Au surplus, la Commission a démontré que, compte tenu de la situation qu'il lui appartenait de maîtriser en 1970, la perception de taxes compensatoires en fonction des prix de référence ne constituait pas le moyen approprié. En effet (comme nous l'expliquerons plus loin), le problème qui se posait avant tout était un problème de *quantités*. En outre, n'oublions pas que les prix de référence représentent des chiffres moyens (et dès lors relativement faibles) et que, par rapport aux

cours supérieurs relevés pour les importations en provenance des pays tiers, ils n'auraient pu avoir une incidence que s'il y avait eu fixation de coefficients d'adaptation en fonction des différences de qualité (en distinguant entre les produits de l'ancienne et de la nouvelle récolte). Mais il n'avait pas été procédé à la fixation de tels coefficients, et cela sans qu'aucun reproche puisse être adressé aux autorités communautaires, compte tenu du système de l'organisation des marchés dans le secteur des fruits.

Pour nous récapituler, nous estimons donc que la Commission a raison de dire qu'on ne saurait tirer argument contre la licéité des mesures de sauvegarde qu'elle a prises, ni de l'absence de taxes compensatoires, laquelle était due au niveau des prix à l'importation, ni du fait qu'aucun prix de référence n'avait été fixé pour le mois de juin 1970.

4. Les conditions de fond des règlements nos 2513 et 2514

Il est à coup sûr extrêmement important, dans l'examen de la présente affaire, de déterminer si les conditions auxquelles les règlements 2513 et 2514 du Conseil subordonnent l'adoption de mesures de sauvegarde étaient remplies. Cela aussi, les requérantes l'ont contesté au moyen de plusieurs arguments. Commençons, si vous le voulez bien, par rappeler quelles sont ces conditions.

La condition fondamentale pour l'adoption de mesures de sauvegarde est définie par le règlement n° 2513 dans les termes suivants : « Si le marché dans la Communauté d'un ou de plusieurs des produits visés à l'article 1 subit, ou est menacé de subir, du fait des importations ou exportations, des perturbations graves . . . ». Il ressort manifestement de ce texte qu'une *menace* de perturbation suffit : en d'autres termes, il n'est pas nécessaire qu'on se trouve déjà dans la situation de crise, mais il suffit qu'un pronostic raisonnable permette de s'y attendre. Il est incontestable qu'il faut en outre que des importations jouent un rôle essentiel, il faut que, d'une manière effective ou prévisible, des importations exercent une influence décisive. — Le règlement d'exécution n° 2514 dispose ensuite que, pour déterminer si le marché est menacé de subir des perturbations graves du fait des importations, il faut en particulier « tenir compte » de plusieurs critères, expression dont la seule signification possible, si on l'interprète raisonnablement, c'est que ces critères doivent être pris en considération, sans qu'on puisse dire que leur énumération est limitative. Ces critères sont les suivants : le volume des importations ou des exportations réalisées ou prévisibles ; les disponibilités de produits sur le marché de la Communauté ; les prix constatés pour les produits indigènes sur le marché de la Communauté ou l'évolution prévisible de ces prix, et notamment leur tendance à une baisse excessive ; enfin (dans le cas où la situation de perturbation se présente ou menace de se présenter du fait des importations) les cours constatés sur le marché de la Communauté pour les produits en provenance des pays tiers, et notamment leur tendance à une baisse excessive, ainsi que les quantités pour lesquelles des opérations de retrait ont lieu ou pourraient avoir lieu. — Envisagé globalement, le système qui se dégage de ces critères fait apparaître clairement qu'il est permis de se contenter d'un *pronostic* quant au volume des importations auxquelles on peut s'attendre. Ensuite, pour ce qui est des prix des produits indigènes, il n'est pas indispensable que soit constatée une *tendance à une baisse excessive*. Dans ce troisième critère, en effet, plusieurs éventualités sont mentionnées, ce qui est judicieux, car, sans cela, il serait impossible de parer aux importations par des mesures de sauvegarde lorsqu'il y a crise au sens de l'article 6 du règlement n° 159/66 (hypothèse dont nous parlerons un peu plus loin), c'est-à-dire dans le cas où le niveau très bas du prix d'intervention est déjà atteint. En ce qui concerne, enfin, les cours des produits en provenance des pays tiers, il n'est pas davantage indispensable que soit constatée leur *tendance* effective à une baisse excessive ; force est au contraire d'admettre avec la Commis-

sion qu'il suffit que cette tendance *menace* de se présenter, tout comme il suffit que le marché soit *menacé* d'une perturbation grave pour que la condition fondamentale d'application de la clause de sauvegarde soit réalisée.

Telles sont les considérations de principe à la lumière desquelles nous devons apprécier maintenant les données et les pronostics économiques dont il a été fait état à propos de la situation du marché des pommes au printemps de 1970 et sur la base desquels nous pourrons constater soit la licéité, soit (comme le pensent les requérantes) l'illicéité de la mesure de sauvegarde adoptée par la Commission.

Un premier point qui n'est pas contesté, c'est que la production de pommes de la campagne 1969-1970 (qui était de l'ordre de 7 millions de tonnes) était exceptionellement importante, puisqu'elle était supérieure de 550 000 tonnes au produit de la campagne 1967-1968, au cours de laquelle plus de 300 000 tonnes avaient dû être retirées du marché. Aussi, au printemps de 1970, existait-il encore des stocks importants provenant de la récolte indigène (selon les indications de la Commission, ils atteignaient environ un million de tonnes). Il en résulte que la Commission a tenu compte de l'alinéa b de l'article 1 du règlement n° 2514 et qu'elle n'était pas dans l'erreur quand elle a affirmé qu'il y avait un excédent de disponibilités de pommes de table sur le marché de la Communauté.

Il n'est pas contesté non plus qu'au printemps de 1970, la Belgique, la France, l'Italie et le Luxembourg connaissaient une situation de crise au sens de l'article 6 du règlement n° 159/66, situation qui, à peu de chose près, a été constatée aussi aux Pays-Bas. Voici ce que cela voulait dire : aux termes de l'article 6 du règlement n° 159/66, il y a crise lorsque les cours relevés sur les marchés de production représentatifs demeurent inférieurs au prix d'achat majoré d'un montant égal à 15 % du prix de base (lequel est égal à la moyenne des cours constatés sur les marchés représentatifs situés dans les zones de production excédentaire ayant les prix les plus bas, étant entendu que, pour les pommes, le prix d'achat est fixé à un niveau se situant entre 50 et 55 % du prix de base). Dans ces situations de crise, les États membres accordent une compensation financière pour les produits retirés du marché. Il semble que cette mesure ait été largement appliquée au printemps de 1970. En outre, la situation de crise s'est prolongée (elle a persisté jusqu'au 4 mai au Luxembourg, jusqu'au 19 mai en France et jusqu'au 31 mai en Belgique et en Italie). — Il en résulte que la Commission a également tenu compte de l'alinéa c de l'article 1 du règlement n° 2514, c'est-à-dire qu'elle a eu raison d'estimer que les prix indigènes se situaient à un niveau très bas (opinion que confirment d'ailleurs les chiffres contenus dans l'annexe B à la duplique). De même, la Commission a tenu compte de l'alinéa d, second tiret, de l'article 1 du règlement n° 2514, c'est-à-dire des quantités pour lesquelles des opérations de retrait ont lieu ou pourraient avoir lieu. Au surplus, plusieurs autres faits démontrent qu'au printemps de 1970, le marché des pommes de table dans la Communauté se trouvait réellement dans une situation extrêmement difficile. Bornons-nous à rappeler que, par le règlement n° 480/70, le Conseil a autorisé les États membres à accorder aux organisations de producteurs une compensation financière pour les pommes retirées du marché à titre préventif. Rappelons aussi qu'en raison du niveau peu élevé des prix, des crédits destinés à promouvoir les ventes ont été ouverts en République fédérale et que le règlement n° 2517 a prévu le versement de primes d'arrachage aux producteurs de pommes qui souscrivaient l'engagement de renoncer à produire.

Mais ce n'est là qu'un des aspects de la situation. Comme nous le savons, le règlement n° 2514 prévoit qu'il faut en outre avoir égard au volume des importations, aux cours auxquels elles ont lieu et à l'influence qu'elles exercent sur le marché indigène. — Il ressort des mémoires produits par la Commission qu'à cet égard, c'est principalement sur la base de pronostics et d'appréhensions

fondés sur les expériences des années antérieures qu'elle a procédé. Ayant comparé la situation du marché telle qu'elle se présentait au cours des mois d'avril, mai et juin de la campagne 1967-1968 (qui avait connu une production indigène excédentaire et des prix d'un niveau peu élevé) avec la situation des mois correspondants de la campagne 1968-1969 (caractérisée par une récolte normale et des prix indigènes assez élevés), la Commission a constaté que les prix à l'importation de l'année de surproduction étaient inférieurs de 20 % à ceux de la campagne 1968-1969, qui avait été normale, et qu'ils étaient voisins des prix pratiqués sur le marché intérieur au cours des campagnes normales (voir annexe A à la duplique). Elle a relevé en outre qu'au printemps de 1968, les importations avaient atteint 115 000 tonnes, soit un chiffre supérieur à celui des importations du printemps de 1969, qui ne s'élevait qu'à 101 000 tonnes. Elle a déduit que, compte tenu du faible niveau des prix intérieurs, il fallait s'attendre à ce que l'année excédentaire 1969-1970 connaisse, elle aussi, un fléchissement des prix des produits importés et un accroissement parallèle des importations (pronostic qui a été confirmé par les demandes introduites ultérieurement en vue d'obtenir des titres). En réalité, on ne voit guère ce qu'il y a à redire à ce raisonnement, et cela notamment si on tient compte de la décision de libérer les importations qui avait été prise pour la première fois en 1970 et qui, à elle seule, pouvait faire prévoir un afflux de produits importés.

Le seul argument qu'il nous reste dès lors à examiner, c'est celui par lequel les requérantes prétendent qu'en réalité les pommes importées provenant de la nouvelle récolte n'ont pas le même marché que les pommes indigènes de l'ancienne récolte, que, ces deux catégories de fruits n'étant pas substituables, il est impossible d'admettre que les importations de pommes en provenance des pays tiers influencent le marché des produits indigènes. A cet égard, les requérantes ont fait état de différences de qualité et de prix ainsi que du volume des importations de pommes en provenance des pays tiers. — Il semble toutefois que, sur ce point-là aussi, c'est à la thèse de la Commission que nous devrons nous rallier. Tout d'abord, elle a raison d'objecter aux requérantes que leurs indications relatives à la situation des prix (et selon lesquelles les prix à l'importation auraient été supérieurs de 100 % aux prix indigènes) sont peu pertinentes, parce qu'elles se rapportent à une période pendant laquelle les mesures communautaires de sauvegarde étant déjà en vigueur ; l'offre de pommes originaires des pays tiers était dès lors limitée. Il en va de même pour les indications dont les requérantes font état en ce qui concerne les quantités importées ; relevons au surplus que leur proportion doit être calculée par rapport au volume des ventes de la période considérée, et non pas par rapport à celui de l'ensemble de la campagne de commercialisation (le chiffre auquel on aboutit alors étant de 10 %, et non pas de 5 %). — D'autre part, quand les requérantes prétendent que les pommes fraîchement cueillies et les pommes de l'ancienne récolte ne sont absolument pas substituables (vous savez que la Commission admet elle-même que ces deux catégories de fruits ne sont substituables que *dans une certaine mesure),* il semble bien qu'il suffise de leur opposer l'opinion du consommateur moyen. Pour notre part, en tout cas, nous ne voyons pas comment, à propos de pommes de la même variété, on peut penser qu'elles ne sont pas substituables lorsqu'il s'agit, d'une part, de fruits fraîchement cueillis et, d'autre part, des produits d'une récolte antérieure, lesquels (ne l'oublions pas) peuvent garder longtemps leurs qualités grâce aux nouvelles méthodes de conservation. En réalité, il est tout aussi impossible de dénier à ces produits tout caractère substituable que lorsqu'on a affaire à des pommes de la même récolte, lesquelles présentent parfois d'importantes différences de prix (c'est ce que la Commission a démontré sur la base des prix de référence, c'est-à-dire sur la base de prix moyens). Au sur-

plus, la thèse de la Commission selon laquelle le marché indigène était influencé par les importations de pommes, trouve d'ailleurs un appui dans les expériences des années antérieures dont nous avons déjà parlé. Nul, à vrai dire, ne saurait prétendre sérieusement qu'à cet égard les tableaux que la Commission a produits au sujet de l'évolution des importations (quantités sur lesquelles elles ont porté et prix qui ont été relevés) et de leur relation avec le marché indigène et avec les prix qui y étaient pratiqués ne sont pas suffisamment éloquents.

Si on considère, enfin, qu'en dépit de l'absence d'une disposition parallèle à celle qui figure à l'article 33 du traité CECA, c'est à des principes similaires à ceux qui y sont énoncés que doivent obéir les procès mettant en jeu des problèmes économiques relevant du secteur CEE, qu'en d'autres termes la Cour ne peut pas se livrer à une appréciation économique poussée jusque dans les moindres détails, mais doit essentiellement se borner à examiner si, compte tenu des éléments portés à sa connaissance, la Commission a évalué la situation d'une manière objective et raisonnable, il apparaît en fin de compte qu'on ne peut vraiment que conclure en faveur de la Commission. Rien, en effet, n'est venu ébranler sa thèse, selon laquelle, faute de limiter les importations qui s'effectuaient à des prix dont on pouvait prévoir qu'ils seraient en baisse, la situation de crise, provoquée par une récolte indigène surabondante, se serait considérablement aggravée (ne fût-ce que sous la forme d'un accroissement des opérations d'intervention). Aussi est-il impossible de reprocher à la Commission d'avoir édicté des mesures de sauvegarde en mars 1970 et de les avoir maintenues pendant la période en cause ici (point à propos duquel il suffit de rappeler que non seulement la crise s'est prolongée, mais qu'au mois de juin il y avait encore d'importantes disponibilités, raison pour laquelle, contrairement à l'usage, un prix de base a été fixé pour le mois en question).

5. L'insuffisance de motivation

Mais la légalité de la mesure attaquée ne dépend pas seulement de l'accomplissement des conditions de fond fixées par les règlements n°s 2513 et 2514 ; il faut aussi que cette mesure ait été suffisamment motivée. Les requérantes estiment que cette condition-là n'est pas réalisée non plus. Elles considèrent que la motivation des règlements n°s 459 et 565 est insuffisante, contradictoire et obscure, parce qu'elle n'indique pas si les conditions requises par les règlements n°s 2513 et 2514 du Conseil sont remplies, parce qu'elle est muette sur la question de savoir si les produits en cause sont substituables et parce qu'elle ne permet pas de déterminer si la Commission a tenu compte d'une tendance à une baisse excessive des cours sur le marché des pommes indigènes et sur le marché des pommes importées.

Ce grief appelle avant tout une observation de principe : en réalité, l'obligation de motiver requiert uniquement que soient indiqués les éléments de fait et de droit sur lesquels l'administration a cru pouvoir fonder l'acte qu'elle a adopté, sans qu'on puisse exiger que celle-ci discute toutes les objections concevables ni évidemment qu'elle recoure aux formules utilisées dans la loi. Ce principe joue notamment en ce qui concerne la tendance à une baisse excessive des cours sur le marché des pommes importées, tendance dont, a estimé la Commission, il ne fallait pas exiger l'existence, mais à laquelle on pouvait s'attendre (ce qui permet de considérer qu'à cet égard la Commission s'est implicitement référée à la situation des années antérieures). — Ensuite, et cela conformément à votre jurisprudence (voir, par exemple, affaire 16-65, arrêt du 1er décembre 1965 (Schwarze — Recueil, XI-1965, p. 1096-1097), il faut avoir égard au fait que la Commission n'a disposé que d'un délai de 24 heures pour préparer et pour édicter la mesure de sauvegarde incriminée. Il est évident que, compte tenu de cette circonstance, la motivation de l'acte ne doit pas être appréciée selon les critères

appliqués lorsqu'il s'agit d'actes élaborés dans des conditions normales. — Au surplus, n'oublions pas que les règlements nos 565 et 686 se réfèrent au règlement no 459 et que, dès lors, il apparaît indiqué d'envisager *globalement* la motivation desdits textes.

Compte tenu de tout ce qui précède, nous ne voyons guère comment on peut parler d'insuffisance de motivation dans la présente espèce. Qu'il nous suffise de rappeler que le règlement no 459 parle du volume de la production de pommes dans la Communauté (en le comparant au volume des années antérieures), qu'il fait état des stocks existants et de la nécessité de prendre des mesures d'intervention, qu'il relève l'existence d'une situation de crise dans plusieurs États membres, le volume des importations de pommes, les possibilités de substitution avec des produits de la récolte indigène et qu'il fait mention de la baisse des cours ainsi que de l'accroissement des quantités qui doivent être retirées du marché. Dans le règlement no 565, il est en outre question des quantités pour lesquelles des demandes de titres d'importation ont été introduites. Considérer que ces indications ne constituent pas une justification suffisante de l'acte attaqué équivaudrait, à coup sûr, à étendre outre mesure les exigences qui peuvent être posées en matière de motivation.

Il apparaît dès lors qu'aucun moyen de forme non plus ne saurait être valablement invoqué contre la légalité des actes attaqués.

6. L'altération des conditions de la concurrence

Par un dernier moyen, les requérantes soutiennent encore qu'en limitant les importations et en mettant en jeu des périodes de référence antérieures, la mesure de sauvegarde prise par la Commission a gelé et faussé les rapports de concurrence. En outre (objection qui ne joue que pour la requérante dans l'affaire 44-70), cette mesure aurait coupé l'accès au marché d'importation aux entreprises qui n'avaient pas importé au cours de la période de référence. Il en résulterait, prétendent les requérantes, une violation des principes inscrits aux articles 3, f, 85 et 86 du traité CEE.

Au moment d'aborder cette argumentation, reconnaissons qu'indéniablement les mesures attaquées ont, en effet, affecté dans une certaine mesure les conditions de la concurrence. — Toutefois, cette seule constatation ne permet pas de parler de violation du traité et d'illégalité des actes en cause. — Il ne fait pas de doute, notamment, que nous devons donner raison à la Commission quand elle affirme qu'elle n'est pas liée d'une manière rigoureuse et exclusive par les principes dont nous venons de parler. Cela ressort de l'article 3 du traité CEE, où il est question non seulement de l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée, mais également de l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture. Relevons en outre la réserve qui est énoncée à l'article 42 du traité en ce qui concerne les règles de concurrence et dont il est permis de penser qu'elle s'applique aux organisations communes des marchés et aux produits agricoles régis par celles-ci.

La seule question qui puisse dès lors se poser, c'est de savoir si, en cherchant à harmoniser ces divers objectifs du traité, la Commission a eu tort quand elle a accordé la priorité à l'un d'eux. Mais nous ne voyons guère comment on pourrait le soutenir ici. En effet, observons tout d'abord que, même après l'adoption des mesures de sauvegarde litigieuses, il subsistait bel et bien des possibilités de concurrence pour les pommes importées. Reconnaissons ensuite que les situations exceptionnelles justifient le recours à des mesures spéciales. Pour les apprécier, nous devons prendre en considération la brièveté de la période pendant laquelle elles se sont appliquées ainsi que le fait qu'elles étaient limitées aux importations de pommes en provenance de l'hémisphère Sud (alors qu'il est bien rare que l'activité commerciale des entreprises d'importation soit précisément spécialisée dans ce secteur). Lorsque, compte tenu de cette situation, la Commission a

estimé que les intérêts d'entreprises d'importation bien établies et ayant déjà importé antérieurement devaient l'emporter sur ceux des entreprises qui, en 1970, avaient pour la première fois l'intention de réaliser des importations de pommes, cela ne permet certainement pas de dire qu'elle a méconnu un principe énoncé par le traité. Comme, au surplus, à propos des autres possibilités qui pouvaient être envisagées pour protéger le marché des pommes, les requérantes se sont bornées à quelques généralités, sans démontrer ni que ces possibilités auraient présenté le même caractère de praticabilité, ni qu'elles auraient été moins désavantageuses pour les intéressés, nous croyons pouvoir récapituler nos observations en affirmant que ce dernier moyen, fondé sur les principes qui veulent que le jeu de la concurrence ne soit pas faussé dans le marché commun, n'est pas, lui non plus, de nature à entraîner l'annulation des mesures de sauvegarde attaquées.

III — Récapitulation

Voici dès lors nos conclusions:

Contrairement à ce qu'estime la Commission, les recours doivent être considérés comme recevables. Toutefois, ils ne sont pas fondés et, à ce titre, ils doivent être rejetés, avec condamnation des requérantes aux dépens.