

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. CARL OTTO LENZ
présentées le 5 décembre 1986 *

Sommaire

A — Les faits	2301
B — Prise de position	2304
I — Sur la demande de décision à titre préjudiciel présentée par le Verwaltungsgericht de Francfort	2304
1) Sur la recevabilité de la demande de décision à titre préjudiciel	2304
2) Sur les deux premières questions du Verwaltungsgericht de Francfort	2305
3) Sur la compétence de la Commission pour arrêter sa décision du 25 février 1985	2306
4) Sur la troisième question du Verwaltungsgericht de Francfort	2310
5) Sur la cinquième question du Verwaltungsgericht de Francfort	2315
6) Sur la quatrième question du Verwaltungsgericht de Francfort	2317
7) Sur la sixième question du Verwaltungsgericht de Francfort	2320
8) Sur la septième question du Verwaltungsgericht de Francfort	2323
9) Sur la huitième question du Verwaltungsgericht de Francfort	2325
II — Sur la demande de décision à titre préjudiciel présentée par le Landgericht de Francfort	2327
C — Conclusion	2332

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

A — Les faits

1. L'adoption de la décision C(85) 276 final de la Commission, du 25 février 1985, prévoyant des mesures de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin (Ouest), a donné lieu non seulement au recours en annulation dans l'affaire 97/85, mais également à deux *demandes de décision à titre préjudiciel* présentées par le Verwaltungsgericht de Francfort et le Landgericht de Francfort.

2. Comme nous l'avons exposé dans nos conclusions dans l'affaire 97/85, les quatre parties demanderesse, des fabricants de

margarine qui considèrent que la mise en œuvre de la mesure de promotion de la vente de beurre ordonnée par la Commission affecte leurs chances dans la concurrence, ont également tenté, devant les juridictions nationales, d'empêcher l'exécution de l'opération litigieuse. Ces procédures au principal ont abouti aux demandes de décision à titre préjudiciel dans les affaires jointes 133 à 136/85 (Rau et autres/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung).

3. La partie demanderesse au principal dans l'affaire 249/85 (Firma Albako/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung) — une filiale de la demanderesse au prin-

* Traduit de l'allemand.

cipal dans l'affaire 136/85 — a, pour sa part, suivi la voie judiciaire civile pour obtenir qu'il soit interdit à l'organisme d'intervention allemand de réaliser à l'avenir des actions telles que la mesure de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin.

4. Comme nous avons déjà décrit le marché communautaire du lait et des produits laitiers ainsi que l'organisation commune des marchés, sur laquelle il repose¹, dans nos conclusions sur les recours en indemnité formés par les fabricants de margarine contre l'« action beurre de Noël 1984/1985 »², il n'est pas nécessaire que nous nous attardions davantage ici sur cette problématique. Il suffit de constater que le marché du lait et des produits laitiers est marqué depuis des années par une production excédentaire et que les stocks publics de beurre avaient atteint en 1984 environ un million de tonnes.

5. C'est dans cette situation que la Commission des Communautés européennes, la partie défenderesse, a adressé, le 25 février 1985, la décision litigieuse à la République fédérale d'Allemagne. Cette décision avait en substance le contenu suivant.

6. Une action de promotion de la vente de beurre devait être menée sur le marché de Berlin (Ouest) du 15 avril à la fin juin 1985. A cet effet, l'organisme d'intervention de la République fédérale d'Allemagne devait mettre gratuitement à disposition 900 tonnes de beurre provenant de stocks publics. Ce beurre était destiné exclusivement à la consommation directe et conditionné en paquets d'un poids net de 250 grammes portant la mention « beurre CEE gratuit ».

1 — Règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 1968, L 148, p. 13).

2 — Affaires jointes 279, 280, 285 et 286/84 (Rec. 1987, p. 1069), affaires 27 et 265/85 (Rec. 1987, p. 1129, 1155).

7. Le beurre de stockage devait être commercialisé dans un emballage unique qui contenait, en outre, un paquet de beurre de marché du même poids net. Le prix des deux paquets vendus ensemble ne pouvait pas dépasser le prix normal de 250 grammes de beurre de marché prévalant pendant la période de commercialisation.

8. La mesure devait s'accompagner d'une campagne publicitaire ainsi que d'une étude de marché mesurant le coût marginal et l'efficacité de la mesure.

9. Le coût de la mesure s'est élevé à environ 4 millions d'Écus.

10. La partie défenderesse avait fondé sa décision sur le règlement n° 1079/77 du Conseil, du 17 mai 1977, relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers³. En vertu de l'article 4 de ce règlement, des mesures favorisant l'élargissement des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers sont prises en ce qui concerne:

- l'élargissement des marchés à l'intérieur de la Communauté;
- l'élargissement des marchés à l'extérieur de la Communauté;
- la recherche de débouchés nouveaux et de produits améliorés.

11. Ces mesures sont arrêtées dans le cadre de la procédure du comité de gestion prévue à l'article 30 du règlement n° 804/68; en outre, la Commission est tenue, avant chaque période au cours de laquelle le prélèvement de coresponsabilité pour les produits laitiers est perçu, de communiquer au Conseil le programme des mesures qu'elle envisage de prendre au cours de la campagne suivante.

3 — JO 1977, L 131, p. 6.

12. L'action beurre de Berlin a été conforme à l'avis émis par le comité de gestion.

13. Les quatre parties demanderesses au principal des affaires jointes 133 à 136/85 qui assurent environ les deux tiers des ventes de margarine à Berlin (Ouest), ont d'abord tenté de faire interdire par les juridictions allemandes l'exécution de la mesure décidée par la partie défenderesse. En mars 1985, elles ont saisi le Verwaltungsgericht de Francfort d'une demande en référé. Par ordonnance rendue le 20 mars 1985, cette juridiction a interdit à titre provisoire à la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après « BALM ») de procéder à l'exécution de la mesure contestée.

14. Sur appel de la BALM, le Verwaltungsgerichtshof de Hesse a réformé cette décision par une ordonnance du 11 avril 1985. Dans les motifs de son ordonnance, le Verwaltungsgerichtshof a relevé que la Commission avait fixé elle-même toutes les modalités de l'opération, que ces modalités s'imposaient à la BALM et que celle-ci n'utilisait plus, dès lors, que des moyens de droit privé pour l'exécution des mesures qu'elle devait mettre en œuvre. La BALM n'étant ainsi plus amenée à arrêter des dispositions relevant du droit public, la voie de recours devant les juridictions administratives ne serait pas ouverte. Outre les voies de recours devant les juridictions civiles, les demanderesses disposeraient, le cas échéant, également de la possibilité de saisir la Cour de justice des Communautés européennes d'un recours contre la décision du 25 février 1985. Étant donné que cette décision constituerait du droit directement applicable liant la BALM, il serait concevable que la Cour puisse également considérer comme concernée, directement et individuellement, la catégorie des personnes qui seraient juri-

diquement lésées par cette décision et leur reconnaisse, par conséquent, un droit de recours devant la Cour au titre de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE.

15. Après le prononcé de l'ordonnance de référé du Verwaltungsgericht de Francfort, les parties demanderesses au principal ont également engagé devant la même juridiction une action au fond. Les demandes de décision à titre préjudiciel dans les affaires jointes 133 à 136/85 ont été présentées dans le cadre de cette procédure.

16. Le 16 avril 1985, les demanderesses au principal dans les affaires jointes 133 à 136/85 ont saisi la Cour, dans l'affaire 97/85, d'un recours en annulation et elles lui ont demandé, en même temps, de prononcer le sursis à l'exécution de la décision attaquée (affaire 97/85 R). Par ordonnance du 3 mai 1985, le président de la Cour a rejeté cette demande au motif qu'il n'y avait pas imminence d'un préjudice grave et qu'une suspension de l'opération causerait à la défenderesse un dommage comparable au dommage prétendument subi par les requérantes. En outre, le président de la Cour a exprimé dans son ordonnance des doutes sérieux sur la recevabilité du recours principal.

17. La demanderesse au principal dans l'affaire 249/85 (Albako), un fabricant de margarine établi à Berlin (Ouest), a tenté d'empêcher l'exécution de la mesure en cause en invoquant la législation allemande en matière de concurrence déloyale.

18. En mars 1985, elle a saisi le Landgericht de Francfort d'une demande en référé. Dans son jugement du 11 mars 1985, le Landgericht s'est estimé compétent au motif que la BALM utiliserait des moyens de droit privé pour exécuter les obligations imposées par la

décision de la Commission. Il a toutefois rejeté la demande en référé comme non fondée, car la BALM ne contreviendrait pas à la législation allemande en matière de concurrence déloyale, étant donné qu'elle n'agirait pas dans un but de concurrence.

19. Sur appel d'Abalco, l'Oberlandesgericht de Francfort a, le 28 mars 1985, déclaré la demande non fondée pour d'autres motifs. L'opération contestée contreviendrait, certes, sur certains points à la législation allemande en matière de concurrence, mais celle-ci ne saurait être appliquée en raison de la primauté du droit communautaire.

20. Après que la mesure avait été exécutée, la demanderesse au principal dans l'affaire 249/85 a introduit ensuite une action au fond devant le Landgericht de Francfort en vue de faire interdire à la BALM d'écouler à l'avenir gratuitement du beurre selon les modalités contestées.

21. Nous examinerons, dans le cadre de notre prise de position, les considérations qui ont amené les deux juridictions de Francfort à présenter les demandes de décision à titre préjudiciel précitées, ainsi que les observations des parties à la procédure.

B — Prise de position

22. Dans notre prise de position, nous traiterons d'abord des questions soulevées par le Verwaltungsgericht de Francfort, puis de la question qui a été déférée par le Landgericht de Francfort.

I — Sur la demande de décision à titre préjudiciel présentée par le Verwaltungsgericht de Francfort

1) Sur la recevabilité de la demande de décision à titre préjudiciel

23. a) Il y a lieu d'examiner au préalable les doutes que la Commission a exprimés en ce qui concerne la recevabilité de la demande préjudicielle. Compte tenu du point de vue du Verwaltungsgerichtshof de Hesse, qui avait considéré que les voies de recours devant les juridictions administratives n'étaient pas ouvertes, il y aurait lieu de supposer que celui-ci maintiendrait son point de vue au cas où la BALM ferait appel d'un éventuel jugement du Verwaltungsgericht de Francfort. Cela priverait la présente demande de décision à titre préjudiciel de toute incidence pratique.

24. La Commission n'ignorerait certes pas que, selon sa jurisprudence, la Cour ne s'estime pas compétente pour examiner si sa saisine au titre de la procédure de l'article 177 du traité CEE est conforme aux règles du droit judiciaire national ou si des considérations générales d'économie des procès font obstacle à cette saisine. Il conviendrait cependant d'examiner si cette pratique doit être maintenue.

25. b) Comme la Commission l'a exposé à juste titre, la Cour a pour pratique constante de ne pas vérifier le caractère déterminant aux fins de la solution du litige d'une demande de décision à titre préjudiciel. Dès son arrêt rendu le 15 juillet 1966 dans l'affaire 6/64⁴, la Cour a affirmé que l'article 177 était fondé sur une nette séparation de fonctions entre les juridictions nationales et la Cour. Il ne permet à celle-ci ni de connaître des faits de l'espèce, ni de censurer les motifs et objectifs de la demande d'interprétation.

26. Cette pratique, selon laquelle une demande de décision à titre préjudiciel doit être considérée comme existante tant qu'elle n'a pas été explicitement retirée, devrait être maintenue, d'autant qu'il n'est pas encore définitivement établi en l'espèce que les

⁴ — Arrêt du 15 juillet 1964 rendu dans l'affaire 6/64, Flaminio Costa/ENEL, Rec. 1964, p. 1141.

voies de recours devant les juridictions administratives allemandes ne sont pas ouvertes. En effet, le Hessische Verwaltungsgerichtshof avait statué dans le cadre de la procédure de référé. Or, une telle décision prise dans le cadre de la procédure sommaire ne doit pas nécessairement être maintenue. En conséquence, on ne saurait exclure que les voies de recours devant les juridictions administratives ne pourraient pas néanmoins être ouvertes.

27. 2) Sur les deux premières questions du Verwaltungsgericht de Francfort:

« 1) L'article 183 du traité CEE doit-il être interprété en ce sens que la compétence des juridictions nationales des États membres est exclue à chaque fois que le demandeur peut faire valoir ses droits également au moyen d'un recours fondé sur les articles 169 et suivants, et plus particulièrement sur l'article 173, alinéa 2, du traité CEE?

2) Une entreprise peut-elle attaquer, en vertu de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, une décision dont le destinataire est un État membre et qui a pour objet une mesure du type de celle intervenue aux termes de la décision de la Commission du 25 février 1985 lorsqu'elle se trouve en position de concurrence directe avec les entreprises commerciales par l'intermédiaire desquelles la mesure doit être exécutée? »

28. a) De l'avis du *Verwaltungsgericht de Francfort*, les demanderesses disposent de deux possibilités pour atteindre leur objectif, qui est d'empêcher l'opération beurde de Berlin. D'une part, un recours pourrait être formé contre la Commission au titre de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE, l'autre voie de recours pouvant consister à attaquer devant les juridictions nationales les autorités de l'État membre pour leur faire interdire d'exécuter la décision de la Commission.

29. Le Verwaltungsgericht nourrit cependant des doutes sur la question de savoir si, eu égard aux dispositions de l'article 183 du traité CEE, ces deux voies peuvent coexister.

30. Pour le cas où la Cour confirmerait le point de vue selon lequel les deux voies de recours peuvent coexister, la deuxième question ne se poserait pas. Dans l'hypothèse contraire, c'est-à-dire s'il y avait lieu d'exclure la compétence des juridictions nationales, il se poserait néanmoins la question de savoir si les demanderesses pourraient alors agir devant la Cour au moyen d'un recours contre la Commission.

31. b) De l'avis de l'ensemble des *parties*, la première question appelle une réponse négative. L'article 183 du traité CEE ne ferait pas obstacle à la saisine des juridictions nationales dans le cas où un recours direct devant la Cour de justice est possible dès lors que la Communauté n'est pas partie au litige devant la juridiction nationale. Le risque de décisions contradictoires serait écarté par la possibilité ouverte à la juridiction nationale de poser à la Cour des questions préjudicielles sur la base de l'article 177 du traité CEE. Il résulterait, au demeurant, de l'article 183 et de l'article 177 du traité CEE que l'ordre juridique communautaire admet l'existence parallèle des voies de recours nationales et communautaires.

32. c) Eu égard à ses termes, l'article 183 du traité CEE n'est pas pertinent. Dans la mesure où cette disposition prévoit que, sous réserve des compétences attribuées à la Cour de justice par ce traité, les litiges auxquels la Communauté est partie ne sont pas, de ce chef, soustraits à la compétence des juridictions nationales, il apparaît qu'il peut seulement viser les litiges auxquels la Communauté elle-même est partie. Or, dans les présentes procédures, c'est non pas la Communauté, mais l'organisme d'intervention d'un État membre qui est partie devant les juridictions nationales.

33. Il est d'ailleurs hautement douteux que les deux possibilités de voies de recours dont part le Verwaltungsgericht existent en définitive. Le président de la Cour avait déjà exprimé des réserves à cet égard dans son ordonnance rendue le 3 mai 1985 dans l'affaire 97/85 R. Nous avons exposé dans nos conclusions dans l'affaire 97/85 que le recours direct contre la Commission n'était pas ouvert aux demanderessees puisqu'elles n'étaient concernées ni directement ni individuellement par la décision de la Commission du 25 février 1985.

34. Si la Cour devait partager notre point de vue en ce sens qu'un recours direct des demanderessees contre la Commission serait irrecevable, il deviendrait inutile de répondre explicitement aux deux premières questions posées par le Verwaltungsgericht de Francfort. Il suffirait d'indiquer qu'il existe, en tout état de cause, dans la présente procédure une voie de recours au niveau national.

35. En revanche, si la Cour devait considérer le recours en annulation comme recevable, il en résulterait un contexte analogue à celui dans lequel s'est inscrit l'arrêt que la Cour a rendu le 27 septembre 1983 dans l'affaire 216/82⁵. Cette procédure avait pour objet une décision de la Commission destinée aux États membres et concernant une demande d'admission en franchise des droits du tarif douanier commun d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel. La juridiction de renvoi y avait également posé la question de savoir si la validité d'une décision de la Commission peut encore être examinée par la Cour dans le cadre de la procédure préjudicielle après que la personne concernée par la décision de la Commission n'avait pas attaqué cette décision dans le délai imparti par l'article 173, alinéa 3, du traité CEE.

⁵ — Arrêt du 27 septembre 1983 dans l'affaire 216/82, Universität Hamburg/Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder, Rec. p. 2771.

36. Dans l'arrêt précité, la Cour a statué en ce sens que, conformément à un principe général du droit qui a trouvé son expression dans l'article 184 du traité CEE, le demandeur doit avoir la possibilité, dans le cadre d'un recours formé selon le droit national contre le rejet de sa demande, d'exciper de l'illégalité de la décision de la Commission, qui sert de fondement à la décision nationale prise à son encontre. Cette constatation suffirait pour donner une réponse susceptible de dissiper les doutes exprimés par la juridiction nationale, sans qu'il soit nécessaire de prendre position sur le problème plus vaste des rapports généraux entre les articles 173 et 177 du traité.

37. Nous proposons à la Cour de suivre cette jurisprudence et, partant, d'apporter une réponse négative à la première question. Il n'est pas nécessaire de répondre à la deuxième question. Elle résultera d'ailleurs de l'arrêt que la Cour rendra dans l'affaire 97/85.

3) Sur la compétence de la Commission pour arrêter sa décision du 25 février 1985

38. Il convient, au préalable, de s'écarter des termes explicites des questions posées par le Verwaltungsgericht de Francfort pour approfondir un problème qui a été effleuré dans plusieurs des questions précitées sans pour autant être explicitement énoncé, à savoir celui de la compétence de la Commission pour arrêter sa décision du 25 février 1985 relative à des mesures de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin (Ouest).

39. Aux fins de cet examen, nous nous référerons d'abord à l'ordre en vertu duquel 900 tonnes de beurre provenant des stocks publics devaient être mises *gratuitement* à disposition par l'organisme d'intervention de la République fédérale d'Allemagne.

40. Étant donné que cette mesure était fondée sur l'article 4 du règlement n° 1079/77 du Conseil, du 17 mai 1977, relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, elle devait être imputée au budget des Communautés conformément à l'article 5 du règlement précité. L'écoulement gratuit de beurre de stockage doit donc être considéré comme une aide d'un montant égal à la valeur entière de ce beurre qui s'était située environ à ce niveau pour un prix d'intervention de 319,70 Écus par 100 kilogrammes⁶.

41. Comme le règlement n° 1079/77 était destiné à régulariser et à stabiliser le marché des produits laitiers et à compléter ainsi le système d'intervention existant, et comme la décision de la Commission du 25 février 1985 se fondait exclusivement sur ce règlement, la compétence de la Commission pour octroyer une aide jusqu'à concurrence de la valeur entière du produit devant être écoulé peut résulter exclusivement de ce règlement. Sa compétence ne saurait être déduite du système d'intervention général instauré par le règlement n° 804/68; dans nos conclusions sur l'action beurre de Noël 1984/1985, nous avons en outre exposé que le régime général d'intervention n'autorisait pas la Commission à octroyer des aides de sa propre initiative, mais qu'elle devait y être clairement habilitée par le Conseil.

42. L'article 4 du règlement n° 1079/77 dispose que la Commission prend des mesures favorisant l'élargissement des marchés des produits laitiers dans le cadre de ce qu'il convenait d'appeler la procédure du comité de gestion prévue à l'article 30 du règlement (CEE) n° 804/68. Il convient alors de vérifier si des mesures au sens de

l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1079/77 englobent également des aides communautaires du type dont il s'agit en l'espèce.

43. Constatons d'abord que les articles 92 et suivants du traité relatifs aux aides accordées par les États ne s'appliquent pas directement au domaine agricole. L'interdiction des aides contenue dans ces dispositions et la procédure d'autorisation des aides ne visent, d'après leurs termes, que les aides accordées par les États. Il est néanmoins admis par la jurisprudence de la Cour que les institutions communautaires sont également tenues de respecter les dispositions fondamentales du traité CEE même si celles-ci s'adressent, d'après leur libellé, d'abord aux États membres⁷. Ainsi, la Cour a notamment affirmé ce qui suit au sujet du principe de la libre circulation des marchandises dans son arrêt rendu le 29 février 1984 dans l'affaire 37/83:

« S'il est vrai ... que les articles 30 à 36 du traité visent en premier lieu les mesures unilatérales des États membres, il n'en reste pas moins que les institutions communautaires sont, elles aussi, tenues de respecter la liberté des échanges intracommunautaires, principe fondamental du marché commun »⁸

44. Les institutions communautaires doivent donc respecter également dans le domaine de l'agriculture le principe selon lequel les aides accordées au moyen de ressources d'État sont interdites dans la mesure où le traité ne comporte pas d'autres dispositions ou autorisations.

45. Le traité CEE a en effet prévu quelques réglementations particulières pour l'agriculture. L'article 42 du traité CEE dispose ainsi que les dispositions du chapitre relatif aux

6 — Voir règlement (CEE) n° 858/84 du Conseil, du 31 mars 1984, fixant, pour la campagne laitière 1984/1985, le prix indicatif du lait et les prix d'intervention du beurre, du lait écrémé en poudre et des fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano (JO 1984, L 90, p. 17).

7 — Voir les arrêts rendus le 13 décembre 1983 dans l'affaire 218/82, Commission/Conseil, Rec. p. 4063, et le 29 février 1984 dans l'affaire 37/83, Rewe-Zentrale AG/Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland, Rec. p. 1229.

8 — Loc. cit.

règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil, compte tenu des objectifs énoncés à l'article 39. Le Conseil peut notamment autoriser l'octroi d'aides pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles ou dans le cadre de programmes de développement économique.

46. La soumission des institutions communautaires aux principes régissant le marché commun s'applique, dans une large mesure, également au domaine de l'agriculture puisque, d'après l'arrêt rendu par la Cour le 15 octobre 1969 dans l'affaire 16/69⁹, même les dérogations, explicitement admises en matière agricole, à certaines règles générales du traité CEE appellent, en tant que mesures d'exception, une interprétation restrictive.

47. L'article 40, paragraphe 3, alinéa 1, du traité CEE prévoit, en outre, que l'organisation commune des marchés agricoles peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune, notamment des subventions tant à la production qu'à la commercialisation des différents produits.

48. Étant donné que le Conseil doit établir, conformément à la répartition fondamentale des compétences résultant de l'article 43, paragraphe 2, du traité CEE, les organisations communes des marchés qui peuvent prévoir, entre autres, des aides, et comme le Conseil peut, par ailleurs, conformément à l'article 42 du traité CEE, autoriser l'octroi d'aides, il apparaît que *seul le Conseil* doit décider de l'octroi d'aides dans le domaine agricole. La Commission ne peut se prononcer à cet égard que lorsqu'elle y a été régulièrement habilitée par le Conseil.

⁹ — Arrêt du 15 octobre 1969 rendu dans l'affaire 16/69, Commission/Gouvernement de la République italienne, Rec. 1969, p. 377.

49. Cela correspond à l'économie du règlement n° 804/68, à la pratique des institutions communautaires dans l'application de ce règlement, ainsi qu'au traitement que le traité CEE réserve à la problématique des aides.

50. La réglementation comparable de l'article 12 du règlement n° 804/68 prescrit d'abord une décision du Conseil sur les mesures qu'il prévoit pour lutter contre les excédents de matières grasses butyriques et il ne confie à la Commission que l'adoption de modalités d'application.

51. Dans le règlement précité n° 2957/84, le Conseil a ainsi lui-même décidé, aux fins de la vente à prix réduit de beurre destiné à la consommation directe en Grèce et en Italie et qui accompagnait l'action du beurre de Noël, d'accorder en Grèce et en Italie une aide à la consommation directe, et il a fixé en même temps le *montant* de cette aide à 160 Écus par 100 kilogrammes. C'est ensuite seulement que la Commission a arrêté les modalités d'application correspondantes par le règlement n° 3029/84.

52. Dans le règlement n° 1269/79¹⁰, le Conseil a autorisé, de la même manière, les États membres à accorder une aide pour du beurre destiné à la consommation directe; il a, dans ce cas, également fixé lui-même le montant de l'aide en laissant simplement à la Commission le soin d'arrêter les modalités d'application.

53. Le Conseil a également arrêté lui-même les réglementations relatives à l'octroi d'aides destinées à maintenir le niveau d'utilisation de beurre par certaines catégories de consommateurs et d'industries¹¹. Il a

¹⁰ — Règlement n° 1269/79 du Conseil, du 25 juin 1979, relatif à l'écoulement à prix réduit de beurre destiné à la consommation directe (JO 1979, L 161, p. 8).

¹¹ — Règlement (CEE) n° 1723/81 du Conseil, du 24 juin 1981, établissant les règles générales relatives à des mesures destinées à maintenir le niveau d'utilisation de beurre par certaines catégories de consommateurs et d'industries (JO 1981, L 172, p. 14).

lui-même décidé dans l'article 1^{er} du règlement n° 1723/81, dans sa version déterminante pour la période considérée en l'espèce¹², à qui les aides peuvent être octroyées — aux institutions sans but lucratif, aux armées, aux fabricants de produits de pâtisserie et de glaces alimentaires, ainsi qu'aux fabricants d'autres produits alimentaires à déterminer. Dans l'article 3, il a cependant laissé à la Commission le soin de fixer, dans le cadre des modalités d'application, le montant de l'aide.

54. En résumé, il y a lieu de constater ici que, dans les cas précités où il s'agissait non pas d'actions uniques, mais de réductions du prix du beurre sur des périodes prolongées, le Conseil a, à chaque fois, décidé lui-même de l'instauration de l'aide et parfois également de son montant.

55. La conclusion selon laquelle on ne *saurait*, en tout cas, entendre par « mesures favorisant l'élargissement des marchés des produits laitiers » au sens du règlement n° 1079/77, des *aides* ne se heurte pas non plus à la jurisprudence que la Cour a élaborée en ce qui concerne l'article 155 du traité, c'est-à-dire les compétences d'exécution de la Commission.

56. La Cour a certes constaté, dans son arrêt du 30 octobre 1975 rendu dans l'affaire 23/75¹³, qu'il résulte de l'économie du traité dans laquelle l'article 155 doit être replacé ainsi que des exigences de la pratique que la notion « d'exécution » doit être interprétée largement. La Commission étant la seule à même de suivre de manière constante et attentive l'évolution des marchés agricoles et d'agir avec l'urgence que requiert la situation, le Conseil peut être amené, dans le domaine de la politique agri-

cole commune, à conférer à la Commission de larges pouvoirs d'appréciation et d'action. Mais, par ces considérations, la Cour a simplement réfuté les affirmations d'une partie à la procédure qui avait défendu le point de vue selon lequel une compétence conférée par le Conseil à la Commission pour l'adoption de dispositions d'exécution devait être interprétée d'une manière restrictive.

57. S'il n'y a donc certes pas lieu d'interpréter strictement la compétence de la Commission d'arrêter des mesures d'exécution, elle ne peut pas pour autant accorder de sa propre initiative des aides qui ne sont pas prévues par le traité ou par un acte du Conseil. Cela résulte déjà de l'économie du règlement n° 804/68, des dispositions particulières de son article 23, qui déclare les articles 92 à 94 du traité CEE applicables sous réserve de dispositions contraires dudit règlement, mais surtout de la réserve de principe avec laquelle le traité CEE traite en général des aides.

58. Cette réserve ressort déjà des dispositions relatives aux aides accordées par les États, soit les articles 92 et suivants du traité CEE, qui, certes, comme nous l'avons déjà exposé, ne lient pas directement les institutions communautaires dans l'appréciation d'aides communautaires, mais dont les principes de base s'appliquent également à ces aides.

59. Ces dispositions interdisent les aides sauf dérogations prévues par le traité CEE. De telles dérogations sont contenues dans les articles 92, paragraphes 2 et 3, qui énumèrent, d'une part, une série d'aides qui sont compatibles d'une manière générale avec le marché commun et, d'autre part, celles qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. En vertu de l'article 92, paragraphe 3, sous d), le *Conseil* peut, en outre, déclarer d'autres catégories d'aides comme compatibles avec le marché commun et, d'après l'article 93, paragraphe 2, alinéa 3, il peut, dans un cas

12 — Dans la version du règlement (CEE) n° 863/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 1723/81 en ce qui concerne la possibilité d'octroyer des aides à l'utilisation de beurre pour la fabrication de certains produits alimentaires (JO 1984, L 90, p. 23).

13 — Arrêt du 30 octobre 1975 rendu dans l'affaire 23/75, *Rey Soda/Cassa Conguaglio Zuccherio*, Rec. 1975, p. 1279.

particulier, autoriser une aide en soi incompatible avec le marché commun.

60. La Commission dispose assurément d'une certaine marge d'appréciation aux fins du contrôle des aides, et notamment dans l'examen des aides potentiellement compatibles avec le marché commun selon l'article 92, paragraphe 3, du traité CEE. En principe, elle ne peut cependant pas sortir du cadre qui a été fixé par le traité CEE ou par un acte du Conseil. Il appartient donc au seul Conseil de décider de la compatibilité d'aides plus importantes.

61. Le fait que la réserve manifestée par le traité CEE à l'égard des aides devait également être déterminante dans le domaine agricole se trouve, en outre, confirmé par la résolution adoptée à l'issue de la conférence des États membres convoquée à Stresa conformément à l'article 43, paragraphe 1, du traité en vue de dégager les lignes directrices d'une politique agricole commune, conférence dont s'est dégagé un assentiment général, entre autres, sur l'idée suivante :

« L'élimination des subventions contraires à l'esprit du traité doit être considérée comme essentielle »¹⁴.

62. Il y a lieu d'examiner si ce principe, selon lequel il incombe tout au plus au Conseil de se prononcer sur l'octroi d'aides qui ne sont pas explicitement prévues, s'applique également dans le domaine de l'agriculture. Comme nous l'avons déjà exposé ci-dessus, l'article 40, paragraphe 3, alinéa 1, et l'article 42 du traité contiennent des indices allant dans ce sens.

63. Le principe selon lequel des aides ne sont admissibles que lorsqu'elles sont prévues par le traité ou par un acte du Conseil ne saurait donc être éludé par une interprétation large de la notion des « compétences d'exécution » de la Commission.

64. L'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1079/77 du Conseil ne peut donc pas être considéré comme une habilitation suffisante de la Commission à octroyer des aides en vue de l'élargissement des marchés des produits laitiers.

En conséquence, il y a lieu de retenir le résultat intermédiaire suivant.

65. L'article 2, paragraphe 1, de la décision de la Commission, du 25 février 1985, prévoyant des mesures de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin (Ouest) est invalide.

66. 4) Sur la troisième question du Verwaltungsgericht de Francfort :

« 3) Une entreprise doit-elle, en vertu des principes généraux du droit communautaire, spécialement des principes de la liberté professionnelle, de la liberté générale d'agir et de la liberté de concurrence, être protégée contre les désavantages dans la concurrence qui résultent pour elle du fait que la position d'un concurrent est améliorée par des mesures communautaires? »

67. a) Le *Verwaltungsgericht de Francfort* fait d'abord observer que la Cour aurait reconnu dans sa jurisprudence le droit fondamental de la liberté professionnelle. La Cour n'aurait cependant pas encore défini de manière détaillée le domaine de protection couvert par ce droit fondamental. Mais elle aurait à tout le moins indiqué que l'intérêt économique des entreprises à ce que leurs concurrents ne reçoivent pas de subventions des États serait juridiquement protégé en droit communautaire.

68. Selon l'article 3, sous f), du traité CEE, la Communauté aurait pour tâche d'assurer que la concurrence n'est pas faussée. Les articles 85 et 86 du traité CEE énonceraient les règles correspondantes dans la mesure où ils visent les opérateurs du marché. Les interdictions de discrimination des articles 7

14 — JO 1958, p. 281.

et 40, paragraphe 3, du traité CEE monteraient en outre que la Communauté elle-même et les États membres ne doivent pas non plus entraver la concurrence.

69. Cela ne signifierait cependant pas que la concurrence ne puisse pas être restreinte par la puissance publique, mais toute restriction devrait être justifiée. Le droit fondamental de la liberté de concurrence devrait être garanti également en droit communautaire en tant qu'émanation de la liberté professionnelle ou de la liberté d'agir en général. Tous ceux qui se trouvent en position de concurrence avec des entreprises ou l'État devraient relever du domaine de protection de ce droit fondamental. En l'espèce, les demanderessees et les entreprises commerciales qui doivent, en exécution de l'opération, distribuer à Berlin le beurre d'intervention au commerce de détail seraient en ce sens des concurrents. Or, même si ces entreprises commerciales ne tiraient aucun avantage de cette opération, le rapport de concurrence devrait être considéré comme existant directement avec la BALM, laquelle lutterait alors directement pour obtenir des parts de marché et n'utiliserait les entreprises commerciales qu'en tant qu'agents. Dans chacun de ces deux cas, la situation des demanderessees au regard de la concurrence se trouverait altérée et le domaine de protection du droit fondamental de la liberté de concurrence serait affecté par une mesure de l'autorité publique.

70. b) De l'avis des *demanderessees* au principal, les principes généraux du droit dont il est fait état dans la troisième question protègent les entreprises contre les atteintes qu'elles pourraient subir dans leur position de concurrence du fait de certaines mesures communautaires.

71. Le droit fondamental du libre exercice d'une activité professionnelle aurait déjà été reconnu par la jurisprudence de la Cour: le principe de la liberté de concurrence, qui serait consacré par plusieurs dispositions du traité, s'opposerait à l'octroi d'aides communautaires lorsque celles-ci portent

atteinte, comme en l'espèce, à la position des entreprises sur le plan de la concurrence.

72. Les demanderessees estiment, en outre, qu'il y aurait eu violation de l'interdiction de discrimination: le beurre et la margarine se trouveraient dans un rapport de substitution. Or, la Communauté abaisserait le prix du beurre au moyen de subventions communautaires massives, voire le distribuerait gratuitement, tandis que la margarine ne bénéficierait pas de telles aides.

73. Les demanderessees perçoivent en outre, dans la mesure de la Commission, non seulement une vente au-dessous du prix coûtant, mais également une distribution de marchandises à titre gratuit. Cela serait illicite d'après les principes du droit en matière de concurrence déloyale que l'on rencontre dans les ordres juridiques de tous les États membres dès lors, en tout cas, que cela comporte un risque de saturation du marché ou une mise en péril de la concurrence. En même temps, cette mesure ne serait pas conforme à la réglementation relative aux primes.

74. La Commission partage le point de vue du Verwaltungsgericht dans la mesure où elle considère que toute restriction à la liberté individuelle des opérateurs économiques exige une justification. En l'espèce, elle ne perçoit cependant aucune restriction au libre exercice d'une activité professionnelle. Personne n'aurait été empêché d'accéder à l'activité professionnelle comme fabricant de margarine. L'intervention dans le marché de la margarine n'aurait été que négligeable puisqu'elle aurait représenté moins de 0,4 % de la consommation totale annuelle de margarine en République fédérale d'Allemagne. En raison des différences qui existent entre l'organisation des marchés du lait et des produits laitiers, d'une part, et l'organisation des marchés des matières grasses, d'autre part, l'industrie de la margarine jouirait depuis des années d'un avantage sur les producteurs de beurre.

75. Les principes du droit tirés de la législation réprimant la concurrence déloyale ne

seraient pas applicables en l'espèce. Les principes relatifs à l'encombrement du marché et ceux de la réglementation des primes, que les demandereses invoquent, seraient propres au droit allemand. En tout cas, des principes généraux comparables n'apparaîtraient pas sous cette forme dans les ordres juridiques de tous les États membres.

76. La Commission renvoie, par ailleurs, à la jurisprudence de la Cour selon laquelle aucun secteur industriel ne pourrait prétendre au maintien des avantages d'une organisation commune des marchés existante.

77. c) Le Verwaltungsgericht de Francfort a soulevé par cette question une série de problèmes abstraits tels que les principes de la liberté professionnelle, de la liberté de concurrence et, dans la motivation de la question, de l'interdiction de discrimination.

78. Le Verwaltungsgericht de Francfort a exposé à juste titre que le principe du libre exercice d'une activité professionnelle est admis par la jurisprudence de la Cour; ce serait non pas l'existence, mais l'étendue du domaine de protection de ce principe général du droit qui serait en question.

79. Dans ses arrêts rendus le 13 décembre 1979 dans l'affaire 44/79¹⁵ et le 14 mai 1974 dans l'affaire 4/73¹⁶, la Cour a affirmé que l'ordre constitutionnel de différents États membres garantissait le libre exercice de l'activité professionnelle; mais le droit ainsi garanti, loin d'apparaître comme une prérogative absolue, devrait également être considéré en vue de la fonction sociale des activités protégées. Pour cette raison, les droits de cet ordre ne seraient garantis régulièrement que sous réserve de limitations prévues en fonction de l'intérêt public. Dans

l'ordre juridique communautaire, il apparaîtrait, de même, légitime de réserver à l'égard de ces droits l'application de certaines limites justifiées par les objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté, dès lors qu'il ne serait pas porté atteinte à la *substance de ces droits*. En ce qui concerne les garanties conférées à l'entreprise en particulier, on ne saurait en aucun cas étendre celles-ci à la protection de simples intérêts ou chances d'ordre commercial, dont le caractère aléatoire serait inhérent à l'essence même de l'activité économique.

80. Dans ce contexte, il convient d'attirer l'attention sur un autre principe que la jurisprudence de la Cour a élaboré. Une entreprise ne saurait, en effet, invoquer un droit acquis au maintien d'un avantage, découlant pour elle de la mise en place d'une organisation commune des marchés, et dont elle a joui à un moment donné¹⁷.

81. Ce principe doit valoir également pour l'équilibre établi par le Conseil entre deux organisations des marchés différentes, de sorte que les demandereses au principal ne sauraient invoquer un droit acquis à ce que le rapport entre l'organisation des marchés du lait et des produits laitiers et l'organisation des marchés des matières grasses ne puisse pas être modifié.

82. Or, d'après la répartition fondamentale des compétences dans le domaine agricole qui résulte de l'article 43, paragraphe 2, du traité CEE, il appartient au Conseil d'instituer les organisations communes des marchés; il incombe donc également au Conseil de modifier l'organisation des marchés ou le rapport existant entre plusieurs organisations des marchés. Tant que le Conseil ne le fait pas, la Commission

15 — Arrêt rendu le 13 décembre 1979 dans l'affaire 44/79, Liselotte Hauer/Land Rheinland-Pfalz, Rec. 1979, p. 3727.

16 — Arrêt rendu le 14 mai 1974 dans l'affaire 4/73, J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung/Commission, Rec. 1974, p. 491.

17 — Voir les arrêts rendus le 27 septembre 1979 dans l'affaire 230/78, SpA Eridania-Zuccherifici Nazionali et autres/Ministre de l'Agriculture et des Forêts et autres, Rec. p. 2749, et le 6 décembre 1984 dans l'affaire 59/83, SA Biovilac/CEE, Rec. 1984, p. 4057.

est liée au cadre fondamental que le Conseil a fixé pour les organisations des marchés ou, en l'espèce, pour les produits agricoles qui en relèvent.

83. Il s'agit, dans le cas du beurre et de la margarine, de produits agricoles au sens de l'annexe II (chapitre 4 et chapitre 15.13) au traité CEE, dont les prix sont fonction l'un de l'autre¹⁸.

84. Le Conseil a instauré le rapport fondamental qui existe entre le marché du beurre et le marché de la margarine en adoptant le règlement n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers et le règlement n° 136/66 portant organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses, puis en complétant ce rapport par des décisions en matière de prix et une protection douanière externe au moyen du tarif douanier commun.

85. Grâce à ces mesures, le Conseil a établi ce qu'il considérait comme étant le juste équilibre entre les marchés du beurre et de la margarine, équilibre qui détermine les conditions de base de l'activité des fabricants de beurre ou de margarine.

86. Ces conditions de base et, partant, le rapport fondamental existant entre le marché du beurre et le marché de la margarine sont critiqués par la Commission; elle perçoit, dans le prix élevé du beurre, qui résulte de décisions du Conseil, ainsi que dans les prix des matières premières utilisées dans la fabrication de margarine qui sont voisins des bas prix du marché mondial, un avantage non justifiable pour les fabricants de margarine ou un désavantage pour les fabricants de beurre. Pour compenser cette situation qu'elle considérait comme une disparité, la Commission avait soumis à plusieurs reprises au Conseil des propositions visant à l'institution d'une taxe sur les matières grasses qui n'ont cependant jamais été retenues par le Conseil.

87. En vue de créer pour une courte période et pour des quantités limitées de beurre, la situation de concurrence entre le beurre et la margarine qu'elle qualifie de normale, la Commission a réalisé tant l'action du beurre de Noël de 1984/1985 que la mesure contenue dans sa décision du 25 février 1985. Elle est ainsi passée outre au rapport fondamental que le Conseil a instauré entre le marché du beurre et le marché de la margarine.

88. D'après l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE, l'organisation commune des marchés agricoles doit exclure toute discrimination entre producteurs et consommateurs à l'intérieur de la Communauté. L'interdiction de discrimination énoncée dans cette disposition est une forme particulière du principe général d'égalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit communautaire. Ce principe exige que des situations comparables ne soient pas traitées différemment à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée. Ce principe limite donc la liberté d'action des institutions de la Communauté dans la réalisation des objectifs de la politique agricole qui sont énumérés dans l'article 39 du traité CEE¹⁹.

89. Étant donné que, comme nous l'avons déjà indiqué, le beurre et la margarine se situent, à tout le moins en partie, dans un rapport de substitution, il y a lieu d'examiner si l'aménagement différent des organisations des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, d'une part, et dans le secteur des matières grasses, d'autre part, justifie la mise en œuvre de mesures de promotion de la vente de beurre qui peuvent peser sur les fabricants de margarine.

90. Il y a lieu de constater, dans ce contexte, que les deux organisations de

18 — Arrêt rendu le 23 février 1983 dans l'affaire 66/82, Fromançais SA/Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Rec. p. 395.

19 — Voir l'arrêt rendu le 5 juillet 1977 dans l'affaire 116/76, Granaria BV/Hoofdproduktsschap voor Akkerbouwprodukten, Rec. p. 1247.

marchés prévoient des systèmes de prix très différents. Alors que les matières premières utilisées dans la fabrication de margarine peuvent, pour l'essentiel, être achetées dans la Communauté à un prix correspondant à celui du marché mondial, il faut appliquer dans la fabrication de beurre un prix sensiblement plus élevé pour son produit de départ, le lait, qui est supérieur d'environ 200 Écus par 100 kilogrammes au prix du marché mondial. Il convient de retenir, par ailleurs, qu'il existe pour le beurre une garantie d'achat illimitée à des prix qui tiennent compte du prix considérablement plus élevé du lait par comparaison à celui du marché mondial.

91. Or, la Commission est intervenue dans cette structure des prix en écoulant gratuitement du beurre d'intervention, c'est-à-dire en le subventionnant à concurrence de l'intégralité du prix alors que, en même temps, le régime d'intervention pour le beurre frais était maintenu sans modification du prix d'intervention. Si la distribution du beurre d'intervention gratuit a donc permis, dans une certaine mesure, d'écarter du marché le beurre frais qui doit être vendu au prix normal, le beurre frais a certes été privé de la possibilité d'être directement vendu aux consommateurs; mais il s'offrait encore la possibilité de vendre le beurre aux organismes d'intervention au prix d'intervention, de sorte que les fabricants de beurre ne se voyaient pas privés de leurs débouchés.

92. La situation des fabricants de margarine se présentait en revanche différemment. Étant donné que leurs produits ne bénéficiaient d'aucun débouché garanti par des mesures d'intervention, ils devaient accepter, dans une situation dans laquelle un produit concurrent était massivement subventionné, des pertes de débouchés pour lesquelles aucune compensation n'avait été prévue.

93. En conséquence, il y a lieu de constater que l'octroi de subventions au beurre de stockage a affecté différemment les fabricants de beurre et de margarine: les fabricants de beurre frais qui se trouvaient

écartés du marché ont pu offrir librement leurs marchandises à l'organisme d'intervention, qui était obligé de l'acheter, alors qu'aucune solution de ce genre ne s'offrait aux fabricants de margarine. L'intervention de la Commission dans les deux marchés des matières grasses a donc produit des effets différents: dans le cas des fabricants de beurre, elle pouvait tout au plus aboutir à ce qu'un prix réalisable sur le marché se situe au-dessus du prix d'intervention, ce que personne n'a soutenu, alors que les fabricants de margarine ont dû subir une perte dans leur chiffre d'affaires sans aucune compensation.

94. Étant donné que les mesures de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin ont donc imposé des charges considérables aux fabricants de margarine et des charges tout au plus réduites aux fabricants de beurre, cette charge inique au sens de la jurisprudence de la Cour²⁰ doit être considérée comme une discrimination au détriment des fabricants de margarine, qui ne peuvent précisément pas bénéficier des avantages offerts par l'organisation des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers.

95. Si l'existence d'une discrimination devait être subordonnée à la condition qu'un désavantage que l'on impose à une catégorie de producteurs doit se traduire par un avantage pour une autre catégorie de producteurs, on se trouverait en l'espèce également en présence de la situation de fait suivante.

96. Si une mesure de promotion de la vente de beurre de stockage a pour effet concomitant d'écarter de la margarine et du beurre frais du marché, cela ne peut pas encore, dans un premier temps, être considéré comme un avantage direct pour les fabricants de beurre. Mais cette mesure se traduit indirectement par un avantage tout à fait considérable pour les fabricants de beurre.

20 — Voir les arrêts rendus le 25 octobre 1978 dans les affaires jointes 103 et 145/77, *Royal Scholten-Honig Ltd/Intervention Board for Agricultural Produce*, Rec. p. 2037, et le 5 juillet 1977 dans l'affaire 116/76, loc. cit.

Eu égard à une organisation commune de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers, qui est mise en œuvre de telle sorte qu'un excédent constant de lait doit inévitablement être produit grâce à une garantie d'achat quasi absolue et à des prix sensiblement accrus par comparaison à ceux du marché mondial, des actions de dégage-ment des entrepôts telles que l'opération beurre de Berlin constituent pratiquement une nécessité pour pouvoir, somme toute, maintenir au moins quelque temps encore le système existant des prix élevés du lait avec une garantie d'achat quasi illimitée. Dans la pratique, l'intervention sur le marché du lait a évolué vers un système qui est obligé de trouver des débouchés exceptionnels. L'action beurre de Berlin a ainsi servi, encore que dans une mesure limitée, à maintenir au moins pendant un certain temps encore le prix élevé du lait et la garantie d'achat; cette action a donc indirectement bénéficié aux producteurs de lait.

En conséquence, nous proposons de répondre à la question comme suit.

97. Les institutions compétentes de la Communauté peuvent modifier les conditions de concurrence créées par les organisations des marchés. A cet égard, elles doivent cependant respecter les intérêts de concurrents qui sont protégés par les principes généraux du droit communautaire et, en particulier, l'interdiction de discrimination.

98. 5) Sur la cinquième question du Verwaltungsgericht de Francfort:

« 5) Les principes généraux du droit (droits fondamentaux) évoqués à la troisième question sont-ils assortis de la 'réserve de la loi', de sorte qu'ils ne peuvent faire l'objet de restrictions que par un règlement du Conseil ou sur la base d'un règlement du Conseil? »

99. a) De l'avis du *Verwaltungsgericht*, les droits fondamentaux des opérateurs économiques ne sauraient être restreints discrétionnairement même si cela sert la réalisa-

tion des objectifs du traité CEE. D'autre part, toute mesure de la puissance publique qui affecte les droits fondamentaux ne constituerait pas non plus une violation de ces positions juridiques. A tout le moins, le droit fondamental de la liberté de concurrence ne pourrait pas s'appliquer sans restrictions. Le Verwaltungsgericht soulève la question de savoir de quelle nature devraient être ces restrictions pour qu'elles soient juridiquement admises puisque, jusqu'à présent, la Cour n'aurait pas encore pris position de manière suffisamment précise sur cette question. Bien que la Cour ait mentionné le fait que le droit fondamental de la liberté professionnelle existe « sous réserve de limitations prévues en fonction de l'intérêt public », il serait inéluctable, pour des considérations liées à l'État de droit, de qualifier de manière plus précise cette réserve.

100. Comme il n'existe pas, en droit communautaire, de lois au sens formel du terme, le Conseil serait, dans le cadre de la Constitution communautaire, l'organe constitutionnel qui arrête les actes juridiques dont l'adoption incombe dans une démocratie à la représentation du peuple. Les règlements du Conseil devraient donc être reconnus, mais également exigés, en tant qu'actes législatifs émanant du législateur, autrement dit, en tant que loi au sens de la réserve de la loi du droit communautaire.

101. b) Les *demandereses* au principal estiment que, pour être valide, une décision de la Commission doit être fondée directement sur une disposition du traité ou sur une habilitation conférée par le Conseil dans un règlement. Cela résulterait tant des principes généraux de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs que de la répartition limitative des compétences des institutions inscrite à l'article 4, alinéa 1, du traité. Pour ces raisons, les droits fondamentaux mentionnés dans la troisième question ne pourraient être limités que par un acte du Conseil ou de la Commission agissant sur la base d'une habilitation du Conseil.

102. Le *Conseil* se réfère à la jurisprudence de la Cour selon laquelle les éléments essentiels d'une matière à régler devraient être arrêtés conformément à la procédure prévue par le traité, tandis que les dispositions d'exécution des règlements de base pourraient être arrêtées suivant une procédure différente soit par le Conseil lui-même, soit par la Commission en vertu d'une habilitation conforme à l'article 155 du traité. Il serait satisfait à cette exigence dès lors qu'auraient été établis selon cette procédure des critères suffisamment précis pour définir clairement les compétences conférées à la Commission et garantir qu'elle s'en tienne à ces critères au niveau de l'exécution. De l'avis du Conseil, toute limitation éventuelle de droits de particuliers par des actes d'exécution adoptés par la Commission doit donc pouvoir être justifiée par les critères que le Conseil a fixés dans l'acte de base. C'est pourquoi les principes généraux du droit ne pourraient faire l'objet de restrictions que sur la base d'un règlement du Conseil, et ce dans les limites résultant de la jurisprudence de la Cour.

103. La *Commission* expose que la validité des habilitations qui lui sont conférées par le Conseil devrait s'apprécier non pas selon les données du droit constitutionnel allemand, mais selon les structures particulières du traité. Celui-ci ne définirait pas en quoi consistent les pouvoirs que le Conseil peut, en vertu de l'article 155, quatrième tiret, confier à la Commission. Cette disposition interdirait uniquement les habilitations par lesquelles le Conseil délègue globalement à la Commission l'exercice de compétences dans des domaines qui lui sont réservés, sans arrêter lui-même une disposition quelconque. Il ne serait pas exigé, contrairement à ce qui est le cas à l'article 80 de la Grundgesetz, que « le contenu, le but et l'étendue » de l'habilitation soient précisés.

104. c) Selon l'article 4, paragraphe 1, du traité CEE, chaque institution agit dans les

limites des attributions qui lui sont conférées par ce traité.

105. Les articles 145 et 155 concrétisent le principe précité: en vertu de l'article 145 du traité CEE, le Conseil dispose, en vue d'assurer la réalisation des objectifs fixés par le traité et dans les conditions prévues par celui-ci, d'un pouvoir de décision; selon l'article 155, en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, la Commission dispose d'un pouvoir de décision propre et participe à la formation des actes du Conseil et de l'Assemblée dans les conditions prévues au présent traité et exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit.

106. D'après ces principes, que l'on qualifie fréquemment aussi de « principes de l'habilitation particulière limitée », chaque institution de la Communauté agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par les traités. Aucune institution ne détient une compétence législative ou une compétence d'action générales.

107. Il ressort, d'autre part, de l'article 155, troisième tiret, du traité CEE qu'il n'existe pas, en principe, de rapport hiérarchique entre le Conseil et la Commission puisque la Commission se voit également attribuer dans le traité CEE des compétences propres.

108. La Commission peut ainsi, par exemple en vertu de l'article 115, alinéa 1, deuxième phrase, du traité CEE, autoriser les États membres à prendre en matière de politique commerciale des mesures de protection qui peuvent être tout à fait aptes, dans un cas particulier, à affecter la liberté d'action économique d'opérateurs du marché.

109. Un rapport hiérarchique entre la Commission et le Conseil existe cependant

dans le champ d'application de l'article 155, quatrième tiret, du traité CEE, puisque la Commission doit respecter dans l'adoption de mesures d'exécution les compétences que le Conseil lui a conférées.

110. Dans le domaine des mesures que la Commission arrête ainsi conformément à l'article 155, quatrième tiret, du traité CEE, elle ne peut restreindre les principes généraux du droit que lorsqu'elle y a été habilitée par un règlement du Conseil. Dans le cas de l'article 155, troisième tiret, du traité CEE, la Commission peut cependant procéder à de telles restrictions sur la base d'une compétence propre, c'est-à-dire en y étant directement habilitée par le traité CEE.

111. La Commission est toutefois tenue, dans les deux cas, de respecter, lorsqu'elle restreint des droits fondamentaux, les principes que la Cour a établis notamment dans l'arrêt précité rendu le 14 mai 1974 dans l'affaire 4/73.

112. La réponse suivante se dégage des considérations qui précèdent.

Les institutions compétentes de la Communauté peuvent intervenir dans le domaine de protection couvert par les principes généraux du droit dans la mesure où elles agissent sur la base de leur compétence propre.

En revanche, lorsque la Commission agit conformément à l'article 155, quatrième tiret, du traité CEE dans le cadre des compétences d'exécution qui lui ont été conférées, son action doit pouvoir être imputée à un acte du Conseil.

113. 6) Sur la quatrième question du Verwaltungsgericht de Francfort:

« 4) La mesure prévue par la décision de la Commission du 25 février 1985 [COM(85) 276 déf.] poursuit-elle encore la réalisation des objets fixés par le traité et constitue-t-elle une mesure prise dans les conditions prévues par

celui-ci au sens de l'article 145 du traité CEE? »

114. a) Le *Verwaltungsgericht de Francfort* nourrit des doutes sur le point de savoir si l'action poursuit encore la réalisation des objets fixés par le traité. L'action ne tendrait pas à l'accroissement de la productivité dans l'agriculture ni non plus à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole dont le niveau de vie ne serait, en effet, assuré que par les prix d'intervention garantis. La distribution de stocks d'intervention sur le marché ne pourrait jamais servir ce but.

115. La mesure ne tendrait pas non plus à la stabilisation des marchés car elle n'entraînerait qu'une baisse artificielle du prix du beurre au profit des consommateurs, mais pas un équilibre du marché.

116. La mesure ne servirait pas davantage à l'approvisionnement des consommateurs à des prix raisonnables puisque le niveau de prix raisonnable serait lui-même le résultat des fixations de prix de l'organisation commune des marchés.

117. Le *Verwaltungsgericht* perçoit le seul but que l'on puisse rationnellement reconstituer dans le fait que cette mesure permettrait un écoulement du vieux beurre se trouvant dans les entrepôts publics. Il s'agirait, à cet égard, de ce qu'il est convenu d'appeler une opération accessoire de caractère fiscal qui est comparable à la construction ou à la location de nouveaux entrepôts. De telles opérations accessoires à caractère fiscal relèveraient assurément aussi du domaine des compétences de la Communauté, mais le *Verwaltungsgericht* considère comme exclu que la Communauté puisse restreindre les droits fondamentaux des opérateurs du marché dans l'intérêt de ces opérations.

118. b) Les *demandereses* au principal estiment également que la mesure attaquée ne sert aucun des objectifs de la politique agricole qui sont énoncés à l'article 39 du traité CEE.

119. On ne saurait notamment pas invoquer le principe selon lequel un niveau de vie équitable doit être assuré à la population agricole. Il résulterait du rapport spécial de la Cour des comptes sur la vente de beurre à prix réduit à l'intérieur de la Communauté²¹ que la vente de beurre à prix réduit ne permettrait guère d'accroître l'écoulement de beurre.

120. La Commission partage le point de vue selon lequel l'action beurre de Berlin ne viserait ni à accroître la productivité de l'agriculture, ni à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, ni à assurer des prix raisonnables dans les livraisons au consommateur. Elle estime, en revanche, que l'action poursuivrait un autre but, à savoir la stabilisation des marchés.

121. Pour rétablir, à tout le moins à moyen terme, un équilibre entre l'offre et la demande, eu égard à l'augmentation considérable de la production de lait et à la progression seulement modérée de la consommation, la Communauté n'aurait pas pu concentrer son action sur le seul secteur de la production, mais, allant au-delà des actions traditionnelles de vente à prix réduit pratiquées depuis de longues années, elle aurait été amenée à rechercher des possibilités d'élargir les débouchés pour le beurre. La mission de rechercher en permanence de telles mesures aurait été confiée à la Commission par le Conseil par l'article 4 du règlement (CEE) n° 1079/77. A l'occasion de l'instauration du prélèvement de responsabilité, la Commission aurait été plus spécialement autorisée par la disposition précitée à arrêter, dans le cadre de la procédure du comité de gestion, toute mesure tendant à l'élargissement des marchés du lait et des produits laitiers à l'intérieur ou à l'extérieur de la Communauté et à la recherche de débouchés nouveaux et de produits améliorés.

122. Il ne ferait aucun doute que la distribution gratuite de 900 tonnes de beurre provenant des stocks d'intervention et la vente corrélatrice de 900 tonnes supplémentaires de beurre frais n'ont constitué qu'une contribution très modeste au rétablissement de l'équilibre perturbé. Mais la Commission aurait eu pour objectif principal non pas l'écoulement de 900 tonnes de beurre excédentaire, mais une étude visant à déterminer le comportement des consommateurs dans l'hypothèse d'une baisse sensible des prix s'étendant sur une période prolongée.

123. c) Parmi les objectifs énoncés à l'article 39 du traité CEE, il reste donc seulement à examiner celui de la stabilisation des marchés puisque nous pouvons nous rallier aux observations émises par la juridiction de renvoi et par toutes les parties en ce sens que la mesure d'écoulement du beurre n'a pas servi les autres objectifs énumérés à l'article 39 du traité CEE.

124. Or, la notion de la stabilisation des marchés comporte, comme nous l'avons déjà exposé dans nos conclusions sur l'action du beurre de Noël, deux aspects: la stabilisation du marché d'un produit déterminé, en l'occurrence le beurre, et la stabilisation des marchés de produits différents lorsque ceux-ci se situent, comme en l'espèce, dans un rapport de substitution.

125. La stabilisation du marché du beurre appelle les observations suivantes: comme nous l'avons déjà indiqué, la mise en œuvre de l'organisation des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers a abouti, depuis des années, à des excédents de production qui ne peuvent pas être écoulés sur le marché. L'objectif de la stabilisation des marchés a été constamment négligé au profit d'autres objectifs, et notamment de celui d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole. Cela s'est traduit par l'accumulation d'un excé-

21 — JO 1982, C 143, p. 1.

dent de production structurel, c'est-à-dire que le marché du beurre s'est trouvé complètement déséquilibré.

126. Si le Conseil confie, devant une telle situation, à la Commission la tâche de rechercher des mesures susceptibles de rétablir l'équilibre du marché, cela sert l'objectif de l'article 39 du traité CEE de stabiliser les marchés. Les mesures correspondantes prises par la Commission doivent donc viser à rétablir l'équilibre du marché. La question de savoir si elles y parviennent importe peu aux fins de l'appréciation juridique puisque le succès et, partant, le caractère approprié d'une mesure destinée à rechercher des débouchés nouveaux ne peuvent se mesurer qu'après son exécution.

127. A cet égard, la Commission a exposé d'une manière plausible qu'il se serait agi pour elle d'étudier le comportement des consommateurs au regard d'une vaste action de baisse du prix du beurre et d'établir notamment le coût exact et les limites d'un éventuel écoulement supplémentaire de beurre.

128. La mesure de promotion de la vente de beurre était donc de nature à servir l'objectif de la stabilisation du marché du beurre.

129. Mais comme la notion de stabilisation des marchés recouvre encore un deuxième aspect, à savoir le rapport existant entre les marchés de produits pouvant être substitués les uns aux autres, il y a lieu d'examiner si la Commission pouvait intervenir par sa mesure dans le rapport fondamental existant entre, d'une part, le marché du lait et des produits laitiers et, d'autre part, le marché des matières grasses. En principe, la Commission doit en effet respecter le rapport fondamental que le Conseil a instauré entre les deux organisations des marchés précitées. Les opérateurs des marchés qui exercent leurs activités dans les deux secteurs des matières grasses alimentaires pouvaient, en outre, partir de l'idée

que le rapport fondamental entre les deux organisations des marchés ne serait pas, en tout cas, modifié d'une manière abrupte, c'est-à-dire sans mesures transitoires.

130. Selon le Verwaltungsgericht de Francfort, 13 297 tonnes de margarine ont été consommées à Berlin en 1984. Cela représenterait une consommation moyenne mensuelle de 1 108 tonnes, soit, par rapport à la période de deux mois et demi sur laquelle devait s'étendre l'action de réduction du prix du beurre, une consommation de 2 770 tonnes.

131. En supposant que l'écoulement supplémentaire de 900 tonnes de beurre d'intervention se ferait entièrement aux dépens de l'écoulement de margarine, celui-ci baisserait de 22,5 % au cours des deux mois et demi. Mais, calculée par rapport à l'écoulement de margarine à Berlin au cours de toute l'année 1984, la baisse ne s'élèverait qu'à environ 6,8 %.

132. En outre, il y a lieu de tenir compte du fait qu'à tout le moins les demanderesses au principal dans les affaires jointes 133 à 136/85 opèrent non seulement sur le marché de Berlin, mais également sur le marché de la République fédérale d'Allemagne dans son ensemble. Elles ont exposé, au cours de la procédure orale de l'affaire 97/85 R, que la quantité de beurre gratuit utilisée pour l'exécution de la mesure correspondait à 0,4 % des ventes annuelles de margarine en République fédérale d'Allemagne.

133. Compte tenu d'une baisse aussi négligeable du chiffre d'affaires, nous ne pouvons percevoir pour l'heure aucune intervention notable dans le rapport fondamental instauré par le Conseil entre le marché du lait et des produits laitiers et le marché des matières grasses. Il y a lieu d'observer en outre que, dans l'article 4 du règlement n° 1079/77, le Conseil a laissé à la Commission la possibilité de prendre des mesures visant à l'élargissement du marché

des produits laitiers également à l'intérieur de la Communauté, de sorte que le Conseil n'avait pas exclu que le rapport fondamental entre les deux organisations des marchés fasse l'objet à tout le moins d'interventions mineures. Une telle indication faisait défaut dans la base juridique de l'action du beurre de Noël.

134. Dans l'ensemble, il y a donc lieu de constater que la décision de la Commission du 25 février 1985 n'a pas porté atteinte à l'objectif de la stabilisation des marchés tel qu'il est énoncé dans l'article 39 du traité CEE.

135. Il en résulte la réponse suivante.

La mesure prévue par la décision de la Commission du 25 février 1985 n'est pas contraire à un objectif de la politique agricole au sens de l'article 39 du traité CEE.

136. 7) Sur la sixième question du Verwaltungsgericht de Francfort:

« 6) La mesure prévue par la décision de la Commission du 25 février 1985 constitue-t-elle une mesure concernant la recherche de débouchés nouveaux ou une mesure concernant l'élargissement des marchés au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1079/77 du Conseil, du 17 mai 1977, relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 131 du 26.5.1977)? »

137. a) Le *Verwaltungsgericht de Francfort* a des doutes sur le point de savoir si la mesure de promotion de la vente de beurre peut être fondée sur l'article 4 du règlement n° 1079/77. Il soulève la question de savoir si les termes de débouchés et d'élargissement des marchés peuvent également viser l'écoulement de marchandises d'intervention provenant du stockage public. Les mesures visées à l'article 4 seraient financées par des

ressources tirées du prélèvement de coresponsabilité. Le sens de ce prélèvement et des mesures devant être financées grâce à lui devrait être d'établir une meilleure relation entre la production et les besoins du marché. Les mesures devant être financées ne feraient pas partie du système d'intervention, mais seraient destinées à compléter le système d'intervention existant de manière à équilibrer le rapport entre l'offre et la demande.

138. Cette finalité ferait apparaître que le terme de débouchés au sens de l'article 4 du règlement n° 1079/77 ne saurait viser que l'écoulement de produits de marché libres, c'est-à-dire de produits laitiers qui n'ont jamais fait l'objet d'une intervention publique. Ce n'est que si le marché de ces produits était élargi que le rapport entre l'offre et la demande pourrait être équilibré. Si, en revanche, les débouchés pour les marchandises d'intervention étaient élargis, la distribution gratuite de beurre d'intervention évincerait du marché et dirigerait vers l'intervention publique une partie du beurre de marché libre. Si une telle mesure était financée par des ressources provenant du prélèvement de coresponsabilité, celui-ci serait détourné de son objet.

139. b) De l'avis des parties *demandereses*, la mesure critiquée n'est pas couverte par l'article 4 du règlement n° 1079/77. La recherche de débouchés nouveaux ne nécessiterait pas la distribution gratuite de 900 tonnes de beurre puisqu'un institut d'étude des marchés pourrait fournir les renseignements recherchés. L'élargissement des marchés ne pourrait, pour les raisons exposées par la juridiction de renvoi, concerner que du beurre frais de marché. La décision de distribuer gratuitement du beurre provenant des stocks d'intervention de la Communauté violerait l'organisation des marchés du lait. L'activité des organismes d'intervention en ce qui concerne le stockage et la vente de beurre serait régie par le règlement (CEE) n° 804/68, et notamment son article 6, paragraphe 3. S'il

est question dans l'article 4 du règlement n° 1079/77 de mesures concernant l'élargissement des marchés à l'intérieur de la Communauté, il ne pourrait s'agir, à cet égard, que de mesures autres que la vente de beurre acheté par les organismes d'intervention.

que lorsqu'une mesure n'est manifestement pas appropriée à l'objectif poursuivi par l'institution compétente que la légalité de la mesure peut s'en trouver affectée; la Cour doit, à cet égard, tenir compte du fait que de larges possibilités d'organisation sont reconnues à l'institution agissante de la Communauté²².

140. La *Commission* conteste le raisonnement de la juridiction de renvoi sur la portée de l'article 4 du règlement n° 1079/77. Il s'agirait d'une disposition autorisant de façon très générale la Commission à arrêter des mesures destinées à élargir les marchés du lait et des produits laitiers. Rien dans le règlement ne permettrait d'étayer la thèse selon laquelle un élargissement des marchés ne saurait concerner, sur la base de l'article 4, que les produits de marché frais. Lorsqu'il est dit, dans le dernier considérant du règlement, que les mesures prévues sont destinées à compléter le système d'intervention existant, cela signifierait non pas que des produits d'intervention ne peuvent jamais être utilisés pour l'élargissement des marchés au sens de l'article 4, mais uniquement que les actions prévues par cet article viennent s'ajouter au système d'intervention existant. La mesure critiquée aurait effectivement contribué à élargir le marché également pour le beurre frais puisque le beurre frais contenu dans l'emballage unique a pu se vendre beaucoup plus facilement que dans les conditions normales du marché. Il ne saurait donc être question d'une perversion du sens du règlement n° 1079/77.

142. Il y a assurément lieu de concéder aux demanderessees que des objections quant à la nécessité et à l'opportunité peuvent être soulevées lorsque 900 tonnes de beurre sont distribuées gratuitement au titre d'une mesure visant à la recherche de débouchés nouveaux. Une étude effectuée par un institut de sondage d'opinion aurait peut-être abouti aux mêmes résultats. Il est en outre exposé dans les deux études de marchés qui ont été effectuées en application de l'article 7 de la décision du 25 février 1985 qu'elles ne permettaient d'émettre que des conclusions limitées qui ne pouvaient pas répondre en tout point aux exigences d'une analyse scrupuleuse du point de vue de sa méthode. Compte tenu, notamment, du fait que l'exécution de l'étude a été commandée environ un mois seulement avant le début de l'opération et que des données comparatives pour une période antérieure n'ont donc pu être recueillies qu'en quantité insuffisante, et eu égard au fait que le marché test de Berlin (Ouest) présente des particularités qui ne peuvent pas être généralisées au reste de la République fédérale d'Allemagne voire à la Communauté, le résultat de l'étude ne saurait être considéré comme tout à fait significatif.

141. c) L'argumentation des demanderessees au principal, selon laquelle la mesure arrêtée par la Commission ne saurait constituer une mesure concernant la recherche de débouchés nouveaux, porte en substance sur l'opportunité et l'utilité de l'action beurre de Berlin. Or, la Cour ne peut exercer qu'un contrôle limité sur l'opportunité et l'efficacité d'une mesure. Ce n'est

143. En dépit de cette préparation insuffisante de l'opération qui a, après tout, entraîné une dépense d'environ 4 millions

22 — Voir arrêt rendu le 21 février 1979 dans l'affaire 138/78, Hans-Markus Stöltzing/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Rec. p. 713, dans lequel la Cour a confirmé la légalité du règlement n° 1079/77.

d'Écus pour le budget communautaire et malgré le choix maladroit du marché test, nous ne pensons pas que l'on puisse parler d'une mesure « manifestement inadéquate ». En définitive, la Commission pouvait tirer de la réalisation de l'action et des études de marché qui l'accompagnaient certains enseignements en ce qui concerne le coût de l'écoulement supplémentaire de beurre et le niveau de la réduction nécessaire des prix, même si ces enseignements ne revêtaient au demeurant qu'une signification limitée.

144. En dépit des défauts constatés, la mesure de la Commission doit donc être considérée comme une mesure concernant la recherche de débouchés nouveaux.

145. Nous ne pouvons pas non plus adhérer au point de vue selon lequel des stocks d'intervention ne sauraient en aucun cas être utilisés pour une mesure visant à l'élargissement des marchés des produits laitiers.

146. En admettant que l'on puisse, somme toute, encore parler de mécanismes du marché au regard des prix d'intervention fixés par la Communauté et de la garantie d'achat dont bénéficie en même temps le beurre, alors la possibilité de vendre du beurre au prix d'intervention aux organismes d'intervention fait également partie de ces mécanismes du marché. Par sa nature, l'intervention ne saurait pourtant signifier que certaines quantités de produits agricoles sont durablement retirées du marché. Celles-ci doivent, au contraire, être remises sur le marché au moment approprié si l'on entend assurer le fonctionnement du système d'intervention. Enfin, l'intervention vise à soutenir les prix et non pas au retrait prolongé de produits agricoles du marché.

147. On ne peut donc pas établir entre le beurre de marché et le beurre d'intervention

une distinction aussi stricte que celle que retiennent le Verwaltungsgericht de Francfort et les demandereses au principal. Enfin, une telle distinction entre deux catégories différentes de beurre ne ressort pas non plus des termes du règlement n° 1079/77 du Conseil, du 17 mai 1977.

148. Il n'y a pas lieu non plus de parler d'une perversion du sens du règlement n° 1079/77 si le produit du prélèvement de coresponsabilité est également utilisé pour l'écoulement de beurre d'intervention. Il ne ressort pas des dispositions du règlement n° 1079/77 que le produit du prélèvement de coresponsabilité doit être utilisé exclusivement pour des mesures visant à l'élargissement des marchés des produits laitiers qui n'ont pas encore fait l'objet d'une intervention. Comme le révèle le deuxième considérant du règlement, la perception du prélèvement de coresponsabilité a pour but de faire participer les producteurs de lait aux charges élevées qui résultent pour la Communauté des excédents. En outre, selon l'article 5 du règlement, en ce qui concerne le financement de la politique agricole commune, le prélèvement de coresponsabilité et les mesures concernant l'élargissement des marchés sont considérés comme faisant partie des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles. Ainsi se trouve établie la connexité entre le régime général d'intervention, d'une part, et le prélèvement de coresponsabilité et les mesures concernant l'élargissement des marchés, d'autre part. Cela correspond à ce qui est exposé dans le dernier considérant du règlement où il est dit que l'ensemble des mesures prévues dans ce règlement sont destinées à régulariser et à stabiliser le marché des produits laitiers et à compléter ainsi le système d'intervention existant.

149. Dans l'ensemble, la mesure prise par la Commission dans sa décision du 25 février 1985 en vue de la promotion de la vente de

beurre serait couverte par l'article 4 du règlement n° 1079/77 si elle n'était pas illégale pour d'autres raisons.

150. En conséquence, nous proposons de répondre à la sixième question comme suit.

La mesure prévue par la décision de la Commission du 25 février 1985 constitue une mesure concernant la recherche de débouchés nouveaux au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1079/77 du Conseil, du 17 mai 1977, relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers.

151. 8) Sur la septième question du Verwaltungsgericht de Francfort:

« 7) L'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 1079/77 satisfait-il aux exigences de l'État de droit sous l'aspect du principe de précision suffisante? »

152. a) Cette question n'a été posée par la *juridiction de renvoi* que pour le cas où la Cour estimerait que la mesure attaquée est couverte par l'article 4 du règlement n° 1079/77. Dans cette hypothèse, la juridiction soulève la question de savoir si cette réglementation n'est pas alors trop large et si elle ne se trouve pas en contradiction avec les exigences de l'État de droit résultant du principe de précision suffisante. Le principe de la légalité exigerait non pas seulement une habilitation quelconque, mais une habilitation limitée, circonscrite avec précision, pour prendre des mesures d'intervention administratives. L'habilitation ne devrait pas être vague au point que, en définitive, ce ne soit plus le législateur, mais l'organe d'exécution qui fixe en détail les limites de la liberté. Comme l'article 4 du règlement n° 1079/77 laisserait à la Commission une liberté d'action si grande que l'on ne pourrait plus voir dans quel sens, c'est-à-dire au moyen de quel contenu concret, à quelle fin

concrète et dans quelle mesure la Commission en fera usage, il ne serait pas suffisamment précis. Il n'apparaîtrait pas que la Communauté puisse également parvenir à l'élargissement du marché en faisant cadeau au consommateur final de la moitié du beurre acquis par lui. D'une manière générale, on pourrait se demander comment une action cadeau peut élargir un marché puisque la notion de marché est une notion qui se réfère à une activité lucrative, alors que la remise de produits à titre de cadeau ne saurait être considérée comme une activité lucrative.

153. b) De l'avis des *demandereses* au principal, le principe de précision suffisante d'une base d'habilitation pour des règles juridiques de rang supérieur est l'expression du principe de l'État de droit et du principe de la séparation des pouvoirs. Si une autorité administrative disposait d'un pouvoir illimité pour agir et légiférer, il y aurait contradiction flagrante avec le principe de l'État de droit selon lequel toute action de l'État doit être inspirée par le droit. Si l'habilitation conférée par le Conseil dans un règlement englobait des mesures de tous ordres, il y aurait violation tant du principe exigeant que toute action des institutions communautaires soit ancrée dans le traité que des principes de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs. Si la notion de mesure appelait effectivement une interprétation aussi extensive, la Commission pourrait être habilitée non seulement à distribuer gratuitement du lait et des produits laitiers, mais également à imposer, par exemple, une obligation de consommation pour ces produits. L'interdiction de consommer des produits concurrents, comme la margarine par rapport au beurre, serait, dans ce cas également, une mesure susceptible d'élargir les marchés. Ces exemples montreraient que les notions citées à l'article 4 du règlement (CEE) n° 1079/77 ne peuvent fournir une base d'habilitation suffisamment déterminée que si elles sont interprétées d'une manière stricte et restrictive en fonction de leur sens et de leur finalité.

154. Le *Conseil* des Communautés européennes estime que l'article 4 du règlement (CEE) n° 1079/77 est compatible avec le traité CEE. Cette disposition aurait pour but d'attribuer à la Commission, dans les conditions qu'elle définit, le pouvoir d'adopter des mesures favorisant l'élargissement des marchés du lait et des produits laitiers. L'objectif poursuivi serait donc défini avec précision. En outre, les marchés dans lesquels la Commission doit intervenir ainsi que les mesures à mettre en œuvre, à savoir la recherche de débouchés nouveaux et de produits améliorés, seraient déterminés dans le règlement du Conseil. Ces critères seraient complétés par les considérants du règlement selon lesquels il y a lieu de prévoir, en liaison avec le prélèvement, des mesures spécifiques favorisant l'élargissement des marchés et l'écoulement des excédents sur le marché de la Communauté et le marché mondial. La Commission disposerait ainsi d'un ensemble de critères qui délimitent les compétences qui lui sont attribuées.

155. La *Commission* souligne le fait que, d'après l'article 155, quatrième tiret, du traité CEE, elle doit exercer les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit. Toutefois, l'article 155 ne préciserait pas jusqu'à quel point le Conseil doit arrêter lui-même les dispositions nécessaires. Les termes de l'article 155 du traité CEE interdiraient uniquement l'habilitation par laquelle le Conseil délègue globalement à la Commission des secteurs qui lui sont réservés sans arrêter lui-même une disposition quelconque.

156. Dans le cas concret, le Conseil ne se serait pas contenté de préciser, dans l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1079/77, le cadre de l'habilitation conférée à la Commission, mais il aurait également défini, au paragraphe 2, les objectifs pour lesquels l'habilitation peut être utilisée. Au demeurant, il serait erroné

de supposer que, en raison du principe de légalité administrative, la Commission aurait besoin non pas seulement d'une habilitation quelconque, mais d'une habilitation limitée, circonscrite avec précision.

157. c) En relation avec ce qui a déjà été exposé au sujet de la cinquième question du Verwaltungsgericht de Francfort, il convient d'abord de rappeler à nouveau que, s'il n'existe pas, en principe, de rapport hiérarchique entre le Conseil et la Commission, la Commission doit cependant s'en tenir au cadre juridique que le Conseil lui a fixé lorsque celui-ci lui confère des compétences d'exécution en application de l'article 155, quatrième tiret, du traité CEE.

158. En outre, il y a lieu d'examiner à présent quel doit être le degré de précision de la mission dont le Conseil investit la Commission.

159. Il résulte de la jurisprudence que la Cour a élaborée au sujet de cette problématique que le transfert de compétences prévu à l'article 155 du traité ne doit pas être interprété restrictivement. La Cour a ainsi affirmé que cette habilitation ne se limitait pas aux compétences non réglementaires²³; dans son arrêt rendu le 30 octobre 1975 dans l'affaire 23/75, la Cour a même exposé qu'il résulte de l'économie du traité dans laquelle l'article 155 doit être replacé ainsi que des exigences de la pratique, que la notion d'exécution doit être interprétée largement. La Cour a souligné, dans le même arrêt, que lorsque le Conseil a ainsi conféré une large compétence à la Commission, les limites de cette compétence doivent être appréciées à l'égard des objectifs généraux essentiels de l'organisation du marché et moins en fonction du sens littéral de l'habilitation.

23 — Voir l'arrêt rendu le 15 juillet 1970 dans l'affaire 41/69, ACF Chemiefarma NV/Commission, Rec. p. 661.

160. Eu égard aux objectifs principaux poursuivis par l'organisation des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers — l'équilibre entre l'offre et la demande ainsi que la garantie d'un niveau adéquat des prix — et à la référence explicite faite dans les considérants du règlement n° 1079/77 à la nécessité de rétablir une meilleure relation entre la production et les besoins du marché et d'atténuer les charges élevées qui résultent, pour la Communauté, de la situation actuelle, et notamment des excédents importants, l'habilitation contenue dans l'article 4 du règlement n° 1079/77 nous paraît tout à fait être suffisamment précisée. Elle désigne l'élargissement des marchés comme étant l'objectif des mesures qui doivent être prises et indique clairement que tant les marchés à l'intérieur de la Communauté que les marchés des pays tiers sont visés; elle désigne comme deuxième objectif la recherche de débouchés nouveaux et de produits améliorés. Cette habilitation est, en outre, encore délimitée par le fait que l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1079/77 impose à la Commission l'obligation de communiquer au Conseil, avant chaque période d'application du prélèvement, le programme des mesures qu'elle envisage de prendre au cours de la campagne laitière suivante. Le Conseil est donc à même d'exercer une sorte de contrôle préalable sur la manière dont la Commission utilisera l'habilitation que le Conseil lui a conférée. Le cas échéant, il est donc en mesure d'intervenir s'il estime que la Commission risque d'aller au-delà de l'habilitation qu'il lui a conférée.

161. Au demeurant, le Conseil dispose, en tant qu'autorité budgétaire, d'un autre moyen de contrôle puisque l'autorité budgétaire détermine annuellement l'affectation du prélèvement de coresponsabilité²⁴.

24 — Voir l'article 207 du budget de la Commission dans le budget général pour l'exercice 1984 (JO 1984, L 12, p. 438 et 439) et le budget général pour l'exercice 1985 (JO 1985, L 206, p. 454 et suiv.).

162. Compte tenu de ces limites indiquées, l'habilitation contenue dans l'article 4 du règlement n° 1079/77 nous paraît suffisamment précisée. En outre, il y a lieu de préciser à cet égard que les mesures favorisant l'élargissement des marchés doivent d'abord être recherchées; un instrument dont la mise en œuvre implique que l'institution agissante fasse d'abord appel à son imagination ne saurait, par nature, être déjà défini dans tous les détails dans l'habilitation de base.

163. Enfin, il convient encore d'ajouter qu'une habilitation ainsi conférée n'est nullement illimitée. D'une part, elle est assortie de la réserve que les principes généraux du droit communautaire, y compris les droits fondamentaux, soient respectés; d'autre part, la Commission ne peut pas, à son gré, recourir à n'importe quel moyen dans l'utilisation de l'habilitation, comme l'a précisément révélé en l'espèce l'octroi d'aides. Pour ces raisons, l'habilitation ne peut donc pas être utilisée comme elle l'est dans les exemples évoqués par les demanderessees au principal puisque des droits fondamentaux seraient alors certainement violés.

164. La réponse suivante nous paraît donc s'imposer.

L'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1079/77, satisfait aux exigences de l'État de droit sous l'aspect du principe de précision suffisante.

165. 9) Sur la huitième question du Verwaltungsgericht de Francfort:

« 8) La mesure prévue par la décision de la Commission est-elle incompatible avec le principe de proportionnalité si l'élargissement des marchés ou la recherche de débouchés nouveaux peuvent être atteints par des interventions qui perturbent moins le fonctionnement du marché? »

166. a) De l'avis du *Verwaltungsgericht de Francfort*, une réglementation qui affecte le droit fondamental du libre exercice d'une activité professionnelle n'est pas justifiée du seul fait d'une quelconque considération raisonnable d'intérêt général. Une atteinte à ce droit ne serait licite que si elle est dictée par des motifs d'intérêt général à ce point impérieux qu'ils méritent la priorité par rapport à l'entrave subie sur le plan professionnel par les entrepreneurs. Dans la mesure où l'on entendrait percevoir l'objectif de l'action dans l'élargissement du marché par un allègement du stockage public, il se poserait la question de savoir si cet objectif ne pourrait pas être atteint par des mesures qui affectent de façon beaucoup moins sensible les mécanismes du marché. Mais si l'on considérait que l'action visait à la recherche de débouchés nouveaux, il se poserait la question de savoir si cette action est somme toute susceptible d'aboutir à des résultats exploitables. Il existerait, à tout le moins, des doutes sérieux sur le point de savoir si le marché test de Berlin autorise, somme toute, une projection sur l'ensemble du territoire fédéral, voire sur d'autres pays de la Communauté. Une mesure qui, d'une part, porte atteinte à des droits fondamentaux, mais, d'autre part, n'est pas susceptible de remplir son objet ne serait jamais couverte par des motifs impérieux d'intérêt général.

167. b) Les *demanderesse*s au principal adhérent au point de vue du *Verwaltungsgericht de Francfort*. Elles considèrent également la charge résultant de cette mesure comme disproportionnée.

168. Si l'action avait pour but de diminuer les stocks de beurre, celui-ci aurait pu être atteint par d'autres mesures d'une manière beaucoup plus efficace. Ainsi, l'étalement de la distribution des 900 tonnes de beurre sur une période plus longue ou sur un territoire plus vaste aurait nettement moins perturbé le marché. Par ailleurs, l'exportation commerciale et l'exportation dans le cadre de l'aide alimentaire constitueraient des

possibilités moins onéreuses pour la Communauté et auraient moins affecté les demanderesse.

169. Si le but de la mesure était de réaliser un test, l'action choisie aurait été également inappropriée à cet égard. D'une part, Berlin présenterait, en raison de sa superficie et de ses caractéristiques sur le plan sociodémographique, des particularités qui en feraient un marché atypique, non seulement par rapport au reste du territoire de la République fédérale d'Allemagne, mais aussi par rapport à l'ensemble de la Communauté. D'autre part, il n'aurait pas été nécessaire de distribuer gratuitement 900 tonnes de beurre pour réaliser un test qui aurait pu tout aussi bien avoir lieu sous la forme d'un sondage d'opinion.

170. La *Commission* expose, en revanche, que les développements du *Verwaltungsgericht* relatifs au principe de proportionnalité sont fondés sur l'idée que l'action aurait eu pour seul but de réduire les stocks d'intervention allemands. Or, cela serait inexact. Il se serait agi effectivement de la recherche de débouchés nouveaux.

171. Pour maintenir le coût du test à un niveau aussi bas que possible tout en obtenant néanmoins des résultats quelque peu représentatifs, la *Commission* aurait dû rechercher un marché aussi isolé que possible. Le choix se serait porté sur le marché partiel de Berlin (Ouest) principalement parce que celui-ci présenterait une situation d'isolement unique à l'intérieur de la Communauté et aurait permis, par conséquent, de réaliser à un coût relativement réduit une analyse suffisamment fiable.

172. c) Nous avons déjà exposé ci-dessus (point 142) nos doutes sur la question de savoir si la mesure de promotion de la vente de beurre réalisée à Berlin était appropriée à la recherche de débouchés nouveaux pour le beurre. Nous avons cependant admis que la *Commission* pouvait à tout le moins tirer certains enseignements de l'opération de

sorte que cette mesure ne pouvait pas être considérée comme un moyen tout à fait inapproprié.

173. Ce qui nous paraît décisif aux fins de l'examen de la question de savoir si la Commission a violé le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes du droit communautaire, c'est la circonstance que les demanderesses au principal n'ont, en tout cas, invoqué, voire prouvé, aucune entrave durable à leur activité économique.

174. La juridiction de renvoi devra certainement examiner cet aspect dans le détail, mais il est établi que, dans leurs observations écrites du 23 août 1985, soit à une date à laquelle la mesure avait déjà été exécutée, les demanderesses n'ont pas encore pu constater une baisse durable du chiffre d'affaires de l'industrie de la margarine à Berlin. Au cours de la procédure orale dans l'affaire 97/85 R, les demanderesses ont également admis que la quantité de beurre utilisée pour la réalisation de l'opération ne représentait que 0,4 % du total des ventes de margarine en République fédérale d'Allemagne. Compte tenu de cette atteinte tout au plus mineure portée aux chances sur le marché des demanderesses au principal, nous ne sommes donc pas en mesure de constater l'existence d'une charge disproportionnée imposée aux fabricants de margarine.

175. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre à la dernière question du Verwaltungsgericht de Francfort comme suit.

La mesure prévue par la décision de la Commission du 25 février 1985 est compatible avec le principe de proportionnalité.

176. II — *Sur la demande de décision à titre préjudiciel présentée par le Landgericht de Francfort:*

« L'article 189, alinéa 4, du traité CEE doit-il être interprété en ce sens qu'une

décision de la Commission des Communautés européennes ayant pour objet des mesures telles que celles imposées par la décision du 25 février 1985, relative à des mesures de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin (Ouest) peut faire obstacle à ce qu'une juridiction de la République fédérale d'Allemagne interdise à une personne, qui — sans être elle-même le destinataire direct de la décision — agit en exécution de celle-ci, de se comporter d'une façon contraire aux lois de la concurrence déloyale de la République fédérale d'Allemagne? »

177. a) De l'avis du *Landgericht de Francfort*, il y aurait lieu, selon le droit interne, de faire droit au recours dans la procédure au principal. La législation nationale en matière de concurrence déloyale serait applicable puisque la BALM se serait servie de moyens de droit privé pour l'accomplissement de sa mission et serait donc soumise également aux dispositions de droit privé applicable à cet égard. Comme les mesures prises par la BALM en application de la décision de la Commission auraient été destinées à promouvoir la consommation de beurre et donc, nécessairement, à rendre plus difficile l'écoulement de la margarine, la BALM aurait agi à des fins de concurrence.

178. Le Landgericht de Francfort voit dans la distribution gratuite de 900 tonnes de beurre une violation des bons usages en matière de concurrence parce qu'elle aurait abouti d'une manière déloyale à une saturation du marché. Le beurre distribué gratuitement aurait, en tout cas, couvert une partie considérable de la demande globale de matières grasses d'émulsion de la population berlinoise. La distribution à titre de cadeau de marchandises dans de telles quantités créerait un risque sérieux de voir cesser, dans une mesure non négligeable, la concurrence fondée sur la compétitivité en ce qui concerne les produits en cause.

179. La mesure s'accompagnerait en même temps d'une incitation exagérée à la consommation de beurre, incompatible avec les bons usages en matière de concurrence. En outre, le beurre de stock désigné explicitement comme « beurre CEE gratuit » constituerait une prime offerte à côté du beurre de marché au sens de la réglementation allemande relative aux ventes avec prime. Comme le beurre de marché, d'une part, et le beurre d'intervention, d'autre part, ne sauraient être considérés comme des produits identiques en raison de leurs possibilités de stockage différentes, une telle prime ne serait pas admissible.

180. Une condamnation de la BALM pourrait tout au plus se heurter au fait que la mesure qu'elle a prise se fonde sur une décision de la Commission des Communautés européennes. Or, cette circonstance ne revêtirait de l'importance que si cette décision prime le droit de la concurrence de la République fédérale d'Allemagne.

181. Selon l'article 189 du traité CEE, une décision de la Commission ne possède pas, sans plus, à la différence d'un règlement, une portée générale. Elle ne serait, au contraire, obligatoire en tous ses éléments que pour les destinataires qu'elle désigne. Le caractère obligatoire pour l'État membre concerné ne permettrait cependant pas en soi de conclure que, de ce fait, le droit interne de la concurrence doit céder le pas, également dans le rapport entre les parties au présent litige, à la réglementation arrêtée dans le cadre de la décision.

182. D'après la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, il conviendrait de distinguer entre le caractère obligatoire d'un acte et son effet direct. Ce n'est que lorsque l'effet direct peut être établi que tous les organes chargés d'appli-

quer le droit dans les États intéressés et, partant, également les juridictions, devraient tenir compte de la réglementation communautaire de la même manière qu'ils seraient tenus de respecter le droit interne, étant entendu qu'en cas de conflit de fond entre une règle nationale et une règle directement applicable du droit communautaire, cette dernière l'emporterait.

183. Les circonstances dans lesquelles une décision de la Commission au sens de l'article 189 du traité CEE est directement applicable, n'auraient pas encore été déterminées de façon définitive par la jurisprudence de la Cour. La Cour n'aurait certes pas exclu, dans des cas particuliers, une applicabilité directe de décisions en ce sens que des tiers ayant un intérêt à la mise en œuvre de la décision pourraient éventuellement s'en prévaloir. Le détail des conditions auxquelles doit satisfaire une décision pour que son effet direct soit reconnu d'une manière générale ne résulterait pas de la jurisprudence de la Cour. Tout au plus pourrait-on recourir aux fins de cette appréciation au point de vue que la Cour a développé sur la question de l'effet direct des dispositions du traité. En ce sens, l'obligation imposée à l'État devrait être suffisamment claire et déterminée et, par sa nature, revêtir un caractère obligatoire. La disposition devrait, en outre, être conçue de telle sorte que sa mise en œuvre ou son effet ne nécessitent aucune intervention supplémentaire de l'État.

184. Toutefois, on pourrait douter que ces principes puissent s'appliquer sans plus à la question de l'effet direct de décisions au sens de l'article 189 du traité CEE. Par ailleurs, il serait également douteux qu'une décision ayant le contenu de la décision litigieuse en l'espèce satisfasse aux conditions précitées. D'une part, la distribution gratuite de beurre nécessiterait encore d'autres mesures de la part d'organismes de l'État

qui devraient conclure des contrats de livraison correspondants avec des entreprises commerciales. Mais, d'autre part, l'État destinataire de la décision ne disposerait plus, en pratique, d'une marge d'appréciation quant à la nature et à la portée des mesures à prendre puisque la décision elle-même prévoit déjà toutes les modalités essentielles. Il en résulterait la question de savoir si des décisions présentant un contenu de cette nature ne pourraient pas être assimilées au regard de leur effet direct à des décisions qui ont un caractère « self executing ».

185.b) La *demanderesse* au principal consacre ses observations d'abord à la question sur la validité de la décision de la Commission du 25 février 1985, puis à son appréciation au regard de la législation allemande en matière de concurrence déloyale. Elle examine ensuite la question posée dans la demande de décision à titre préjudiciel.

186. La *demanderesse* nie l'effet direct de la décision du 25 février 1985 pour plusieurs raisons: la Commission n'aurait pas voulu obliger par sa décision la République fédérale d'Allemagne à écarter pour la durée de l'opération les dispositions de sa législation en matière de concurrence déloyale. La décision ne comporterait pas de dispositions en ce sens et il serait permis de présumer que, en adoptant la décision, la Commission n'a même pas eu conscience du fait que sa mise en œuvre contreviendrait aux principes de la législation en matière de concurrence déloyale. Enfin, la Commission n'aurait pas publié la décision bien que le principe de la sécurité juridique eût imposé une telle publication si la décision avait été destinée à écarter, pour le déroulement de l'opération, la législation allemande en matière de concurrence déloyale.

187. Un acte qui est destiné à produire un effet général et normatif et qui est appelé à

concerner un nombre indéterminé de destinataires devrait, pour être valide, être pris sous la forme d'un règlement.

188. La question de l'effet direct de la décision se poserait dans des circonstances tout à fait différentes de celles qui ont donné lieu à ce qu'il est convenu d'appeler les arrêts « Leberpfennig » rendus les 6 et 21 octobre 1970²⁵ et dans lesquels un effet direct a été reconnu à une décision. Cette jurisprudence concernerait le cas dans lequel une directive, complétée par une décision, a imposé à un État membre l'obligation de modifier son droit national dans un certain sens, l'État membre n'ayant pas satisfait à cette obligation. Dans l'espèce précitée, les dispositions nationales concernées auraient dû être abrogées et remplacées dans tous les États membres par une réglementation harmonisée, alors que, dans le cas présent, seul le droit allemand en matière de concurrence déloyale aurait été suspendu, et ce uniquement pour une période limitée, dans une partie de son territoire d'application et pour des produits déterminés.

189. En outre, il aurait existé dans les affaires « Leberpfennig » un conflit entre une disposition communautaire et une disposition nationale relative à un même domaine de droit alors qu'il existerait, dans l'espèce présente, un conflit entre une décision et le droit d'un État membre dans un domaine du droit non harmonisé et restant donc de la compétence de l'État membre.

190. Si la Commission n'avait pas l'intention, lors de l'adoption de sa mesure, d'influencer le droit national allemand, sa décision n'aurait constitué qu'une mesure

25 — Voir les arrêts rendus le 6 octobre 1970 dans l'affaire 9/70, Franz Grad/Finanzamt Traunstein, Rec. p. 825, le 21 octobre 1970 dans l'affaire 20/70, Transports Lesage et Cie./Hauptzollamt Freiburg, Rec. p. 861, le 21 octobre 1970 dans l'affaire 23/70, Erich Haselhorst/Finanzamt Düsseldorf-Alstadt, Rec. p. 881.

matérielle. Or, des effets purement matériels ne seraient pas couverts par l'article 189 du traité CEE. Une décision pourrait tout au plus bénéficier de la primauté lorsque sa mise en œuvre requiert des actes juridiques d'exécution. Si une décision ne vise qu'à produire des effets matériels, elle ne pourrait revendiquer aucune primauté sur le droit national.

191. Enfin, il y aurait lieu de tenir compte également des exigences de la loyauté communautaire imposées par l'article 5 du traité CEE. Il ne serait pas conforme à ce principe que la Commission suspende des dispositions internes aussi fondamentales que la législation allemande réprimant la concurrence déloyale, aux fins de la mise en œuvre d'une mesure de politique agricole à court terme.

192. La *Commission* exprime d'abord des doutes quant à l'application correcte du droit allemand par la juridiction de renvoi. Elle critique ensuite l'idée de cette juridiction selon laquelle la décision du 25 février 1985 ne prime le droit allemand en matière de concurrence déloyale que dans la mesure où elle produit des effets directs en faveur des particuliers.

193. Il serait, certes, exact que la question de la primauté ne peut se poser que si la disposition communautaire est directement applicable dans l'ordre juridique interne. Il serait toutefois erroné d'en conclure que la primauté d'une disposition du droit communautaire est toujours subordonnée à son applicabilité directe. La véritable justification de la primauté du droit communautaire résiderait non pas dans l'effet direct de la disposition, mais dans le caractère obligatoire du droit communautaire sur le plan matériel et dans la nécessité de sa mise en œuvre effective.

194. Il importait peu que la décision n'ait été adressée qu'à un seul État membre

puisque la justification de l'applicabilité directe résiderait non pas dans la nécessité d'une application uniforme du droit communautaire dans tous les États membres, mais dans celle d'assurer le fonctionnement de la Communauté.

195. Pour que la décision prime le droit allemand en matière de concurrence déloyale, il suffirait que des obligations claires et inconditionnelles aient été imposées à la République fédérale d'Allemagne pour que celle-ci soit contrainte de passer outre à son droit en matière de concurrence déloyale si l'exécution de la décision l'exige. L'article 5 du traité aurait donc obligé la République fédérale d'Allemagne à mettre en œuvre la décision nonobstant les doutes éventuels au sujet de la compatibilité de l'opération avec le droit interne. La même conclusion vaudrait pour l'action de la BALM, qui n'aurait fait qu'exécuter les obligations imposées à la République fédérale d'Allemagne.

196. En d'autres termes, la primauté du droit communautaire jouerait dans les deux sens. Elle pourrait avoir un effet tant favorable que défavorable pour le particulier.

197. c) Cernons d'abord la problématique qu'il y a lieu d'examiner dans le cadre de la demande de décision à titre préjudiciel présentée par le Landgericht de Francfort.

198. Il faut faire abstraction, d'une part, de la critique que la Commission a émise sur la constatation du Landgericht de Francfort selon laquelle la mesure de promotion de la vente de beurre aurait enfreint la législation allemande en matière de concurrence déloyale. Il appartient à la juridiction nationale d'examiner cet aspect.

199. Il n'y a pas lieu non plus d'examiner la question de savoir si la BALM a effective-

ment agi à des fins de concurrence ou si cela n'a pas été fait, au contraire, par les entreprises commerciales qui ont écoulé le beurre sur le marché de Berlin. La Cour doit, à cet égard, se fonder sur les constatations de la juridiction de renvoi dont il ne lui appartient pas de vérifier l'exactitude.

200. Dans sa demande de décision à titre préjudiciel, le Landgericht de Francfort n'a certes posé aucune question explicite sur la validité de la décision de la Commission du 25 février 1985, mais il convient néanmoins de se pencher ici également sur la question de la validité. Cela découle de l'idée que la juridiction de renvoi a, en fait, non pas posé d'une manière générale la question de la primauté de décisions, mais a limité sa question à une décision ayant pour objet des mesures « telles celles imposées par la décision du 25 février 1985 ». La question de la primauté ne peut donc pas être séparée de celle de la validité de la décision.

201. Dans le cadre de notre examen des questions préjudicielles que le Verwaltungsgericht de Francfort a posées, nous sommes parvenus ci-dessus (points 37 à 64) à la conclusion que la décision de la Commission du 25 février 1985 était invalide. Il en résulte également déjà la réponse qu'il conviendra de donner au Landgericht de Francfort en ce sens qu'une juridiction nationale ne saurait être empêchée par une décision invalide de la Commission d'appliquer son droit national.

202. Elle ne saurait cependant statuer elle-même sur la validité de la décision de la Commission, mais doit déférer la question à la Cour de justice, comme elle l'a d'ailleurs fait ici. Cela résulte de l'article 173, alinéas 1 et 2, ainsi que de l'article 177, alinéa 1, sous b), du traité CEE.

203. d) Ce n'est donc qu'à titre *subsidaire*, pour le cas où, contrairement à notre point de vue, la Cour partagerait de la validité de la décision de la Commission du 25 février 1985, qu'il reste à examiner si cette décision prime le droit national.

204. Selon la jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu de reconnaître au droit communautaire la primauté sur le droit national contraire. Dans l'arrêt précité rendu le 15 juillet 1964 dans l'affaire 6/64, la Cour a déjà constaté que, issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait, en raison de sa nature spécifique originale, se voir opposer des dispositions internes quelles qu'elles soient, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même.

205. La Cour devait, par la suite, confirmer cette position dans une jurisprudence constante²⁶. Il faut certes reconnaître que la jurisprudence précitée n'a eu trait, jusqu'à présent, qu'à la primauté de règlements, c'est-à-dire à la primauté du droit communautaire directement applicable sur celle du droit national contraire. Les idées fondamentales de cette jurisprudence doivent cependant être appliquées également aux décisions que les institutions communautaires ont adressées dans le cadre de leur compétence aux États membres. Aux termes de l'article 189, alinéa 4, la décision est « obligatoire en tous ses éléments ». Par cette caractéristique, la décision s'apparente au règlement ou à la décision prévue dans le traité CEEA et elle se distingue de la

26 — Voir les arrêts rendus le 13 février 1969 dans l'affaire 14/68, *Walt Wilhelm et autres/Bundeskartellamt*, Rec. p. 1, et le 17 décembre 1970 dans l'affaire 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, Rec. p. 1125, ainsi que l'arrêt rendu le 9 mars 1978 dans l'affaire 106/77, *Administration des finances de l'État/SpA Simmenthal*, Rec. p. 629.

directive qui lie seulement quant au résultat à atteindre.

206. Une décision adressée à un État membre revêt donc la qualité d'une règle de droit.

207. Les décisions sont obligatoires pour leur destinataire et celui-ci doit les respecter tant que leur invalidité n'a pas été constatée. Selon l'article 185, même un recours formé devant la Cour n'aurait pas d'effet suspensif; la Cour pourrait tout au plus, si elle estimait que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué.

208. Or, c'est précisément ce que le président de la Cour a refusé de faire par ordonnance rendue le 3 mai 1985 dans l'affaire 97/85 R.

209. En conséquence, la décision demeurait obligatoire dans tous ses éléments pour la République fédérale d'Allemagne, c'est-à-dire pour l'ensemble des organes de l'État. La décision devait donc être exécutée même si quelques dispositions de la législation allemande en matière de concurrence déloyale devaient être enfreintes pour un secteur du marché, une région et une période limités. Le Landgericht saisi ne pouvait donc pas

interdire, en invoquant le droit interne, l'exécution de l'action beurre de Berlin avant que n'intervienne une décision de la Cour de justice. Telle est précisément la conséquence de la primauté du droit communautaire.

e) Nous proposons à la Cour de répondre comme suit à la question que lui a déférée le Landgericht de Francfort:

210. L'article 189, alinéa 4, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'une décision de la Commission des Communautés européennes, ayant pour objet des mesures telles celles imposées par la décision du 25 février 1985, relatives à des mesures de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin (Ouest), fait obstacle à ce qu'une juridiction de la République fédérale d'Allemagne interdise à une personne, qui — sans être elle-même le destinataire direct de la décision — agit en exécution de celle-ci, de se comporter d'une façon contraire à la législation de la République fédérale d'Allemagne en matière de concurrence déloyale, tant que la décision n'a pas été déclarée invalide par la Cour ou n'a pas autrement cessé d'être applicable.

C — Conclusions

211. I — Nous proposons à la Cour de répondre comme suit aux questions qui lui ont été déférées par le Verwaltungsgericht de Francfort:

- 1) le système des voies de recours sur lequel se fonde le traité CEE n'exclut pas une voie de recours ouverte par le droit national dès lors que la partie demanderesse dispose, en raison de l'acte lui faisant grief, de la possibilité de former un recours en annulation au titre de l'article 173, alinéa 2, du traité CEE;
- 2) l'article 2, paragraphe 1, de la décision de la Commission du 25 février 1985, relative à des mesures de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin (Ouest), est invalide;

3) les institutions compétentes de la Communauté peuvent modifier les conditions de concurrence créées par les organisations des marchés. A cet égard, elles doivent cependant tenir compte des intérêts des concurrents protégés par les principes généraux du droit communautaire et notamment l'interdiction de discrimination;

4) les institutions compétentes de la Communauté peuvent intervenir dans le domaine protégé par les principes généraux du droit dans la mesure où elles agissent sur la base de leur compétence propre;

toutefois, lorsque la Commission agit en vertu de l'article 155, quatrième tiret, du traité CEE dans le cadre des compétences d'exécution qui lui ont été conférées, son action doit pouvoir être imputée à un acte du Conseil;

5) la mesure prévue par la décision de la Commission du 25 février 1985 n'est pas contraire à un objectif de la politique agricole au sens de l'article 39 du traité CEE;

6) la mesure prévue par la décision de la Commission du 25 février 1985 constitue une mesure concernant la recherche de débouchés nouveaux au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1079/77 du Conseil, du 17 mai 1977, relatif à un prélèvement de coresponsabilité et à des mesures destinées à élargir les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers;

7) l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) n° 1079/77 satisfait aux exigences de l'État de droit sous l'aspect du principe de précision suffisante;

8) la mesure prévue par la décision de la Commission du 25 février 1985 est compatible avec le principe de proportionnalité.

II — Nous proposons à la Cour de répondre comme suit à la question qui lui a été déférée par le Landgericht de Francfort:

L'article 189, alinéa 4, du traité CEE doit être interprété en ce sens qu'une décision de la Commission des Communautés européennes, ayant pour objet des mesures telles celles imposées par la décision du 25 février 1985, relative à des mesures de promotion de la vente de beurre sur le marché de Berlin (Ouest), fait obstacle à ce qu'une juridiction de la République fédérale d'Allemagne interdise à une personne qui — sans être elle-même le destinataire direct de la décision — agit en exécution de celle-ci, de se comporter d'une façon contraire à la législation de la République fédérale d'Allemagne en matière de concurrence déloyale, tant que la décision n'a pas été déclarée invalide par la Cour ou a autrement cessé d'être applicable.