

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. CARL OTTO LENZ
présentées le 9 juillet 1997 *

A — Introduction

1. Le présent recours en manquement a pour objet des entraves à la libre circulation de fruits et légumes commises par des particuliers en France et l'obligation qui incombe à la République française de faire cesser ces entraves.

2. Dans sa requête, la Commission a exposé de manière concise et claire les faits à l'origine du présent recours et le déroulement de la procédure précontentieuse. Dans son mémoire en défense, le gouvernement français s'est référé à cet exposé. Eu égard à l'importance de la présente affaire, il nous semble approprié de le citer ici intégralement ¹:

« 1) Depuis plus d'une décennie, la Commission est régulièrement saisie de plaintes dénonçant les actes de violence commis par des mouvements revendicatifs d'agriculteurs français à l'encontre de produits agricoles provenant d'autres

États membres (déprédations et destructions de cargaisons et des moyens de transport, menaces à l'encontre des camionneurs et des distributeurs de fruits et légumes).

Les éléments communiqués par de nombreux plaignants ont souvent mis en évidence l'absence de réponse proportionnée de la part des autorités françaises à la gravité des faits. Ainsi, les plaignants ont-ils dénoncé régulièrement l'inactivité des services chargés de veiller au maintien de l'ordre.

Cette situation a amené la Commission à s'adresser à de nombreuses reprises aux autorités françaises, y compris par une première lettre de mise en demeure en date du 8 mai 1985, afin de les inviter à prendre les mesures préventives et répressives nécessaires pour mettre un terme aux actes de vandalisme précités.

Les autorités françaises ont toujours répondu en assurant la Commission de leur volonté de réagir fermement pour le respect de la liberté des échanges. Ces affirmations réitérées n'ont toutefois pas

* Langue originale: l'allemand.

1 — Nous avons toutefois renoncé à reproduire les volumineuses annexes.

pu empêcher la répétition régulière des destructions et déprédations.

- 2) En 1993, la Commission a dû constater que ce problème récurrent a pris une nouvelle dimension devant le constat que, à l'initiative de certains groupes tels que la 'Coordination rurale', les actions violentes ont perdu le caractère d'actes ponctuels et impulsifs du passé pour s'intégrer dorénavant dans un plan structuré de contrôle de l'offre des marchandises importées en provenance des autres États membres.

Entre les mois d'avril et de juillet 1993, des chargements de fruits et légumes espagnols, en particulier les fraises destinées au marché français ou en transit sur le territoire de la République française, furent l'objet d'une campagne de harcèlement orchestrée par le mouvement de la 'Coordination rurale'.

Durant les mois d'août et septembre, ce fut au tour d'envois de tomates en provenance de Belgique d'être la cible de la 'Coordination rurale', tandis qu'au mois d'août, un camion transportant des porcs en provenance du Danemark était pris à partie par des manifestants au péage de la Gravelle, et son chargement détruit.

- 3) Par lettre du 8 juillet 1993, adressée au représentant permanent de la France auprès des Communautés européennes, les services de la Commission ont fait observer que le caractère organisé et planifié des actions de la 'Coordination rurale' s'insérait indubitablement dans un plan visant à bloquer les échanges, au motif notamment que les producteurs espagnols s'étaient refusés à partager le marché sur base du principe de complémentarité des approvisionnements (annexe I).

En effet, outre les actes de vandalisme perpétrés à l'encontre des camions transportant principalement des fraises espagnoles ou des tomates belges ainsi qu'à l'encontre des entrepôts ou grandes surfaces commercialisant ces produits, la 'Coordination rurale' s'est prévalu d'avoir eu recours aux moyens suivants:

— menaces et intimidations à l'encontre des opérateurs, des transporteurs ainsi que de la grande distribution;

— incitations 'musclées' visant à forcer les grandes surfaces à acheter des produits nationaux ou plutôt régionaux;

— imposition d'un prix minimum de vente dans les grandes surfaces;

nisateurs de ces actes de recourir à des méthodes à ce point agressives (annexe II).

— organisation de contrôles systématiques visant à vérifier la conformation des opérateurs aux consignes données.

En outre, les services de la Commission ont demandé à être informés des poursuites judiciaires entamées par les autorités françaises à l'encontre des auteurs des actes de vandalisme commis durant la période du mois d'avril au mois d'août 1993.

4) En 1994, une nouvelle campagne de violence a été lancée en France visant à entraver la libre circulation sur le territoire français de fraises en provenance d'Espagne. En date du 19 avril, quelque 150 producteurs de fraises venus du Lot-et-Garonne, de Dordogne et de Gironde ont contrôlé pendant deux heures et demie les camions au péage de St-Jean-de-Védas, déchargeant sur la chaussée quelque 450 tonnes de fraises venues d'Espagne et du Maroc. Le même jour, plus de 300 agriculteurs ont investi un centre de distribution de grande surface à Narbonne et détruit quelque 360 tonnes de fraises d'importation.

5) Or, deux semaines plus tard, dans la soirée du 3 mai 1994, quelque 150 producteurs français bloquaient à nouveau des camions transportant des fraises en provenance d'Espagne *au même lieu* du péage autoroutier de St-Jean-de-Védas et ont détruit la marchandise sans que les forces de l'ordre présentes n'interviennent pour protéger efficacement les camions et leur cargaison.

Aussi, dès le 21 avril 1994, les services de la Commission ont-ils appelé les autorités françaises à prendre des mesures rigoureuses de maintien de l'ordre, proportionnées à la gravité des faits et au risque potentiel de développement de ces actions afin de démontrer une claire volonté de dissuader les orga-

De plus, les services de la Commission ont de nouveau reçu des informations à propos de certaines activités illégales d'organisations, telles que 'Coordination rurale', qui a poursuivi ses actions de menaces et de chantage à l'égard des centres commerciaux de gros et de détail qui auraient présenté à la vente des produits en provenance d'autres États membres (ex. fraises espagnoles, tomates belges).

De fait, il résulte de documents communiqués par des plaignants que la 'Coordination rurale' et d'autres organisations ont continué à adresser des lettres aux directeurs des grandes surfaces qui semblent constituer des infractions à l'article 322-13, si ce n'est à l'article 322-12 du code pénal français. Ainsi l'avertissement suivant a-t-il été adressé (annexe III): 'Il serait souhaitable, pour qu'il ne règne pas un climat d'insécurité dans les rayons fruits et légumes de vos magasins ou de vos entrepôts et ce à compter de début mars 1994 que vous donniez la préférence aux produits français. Nous comptons sur votre rapide compréhension pour éviter de violentes représailles. De votre collaboration dépendra la bonne marche de vos magasins, que nous visiterons régulièrement'.

Une autre lettre émanant de la Fédération départementale des producteurs de légumes du Maine-et-Loire du 18 avril 1994 et destinée aux 'grossistes du MIN' était rédigée en ces termes:

'Comme nous l'avons indiqué lors de notre rencontre du 12 avril, nous vous *confirmons* les dates d'arrêt des importations des fraises et asperges, à savoir:

— fraises du Maroc: arrêt immédiat...

— fraises et asperges d'Espagne: arrêt au plus tard le 1^{er} mai, car, à cette date, la production française sera suffisante pour couvrir la consommation française.

Les difficultés majeures des producteurs de légumes nous obligent à être extrêmement vigilants et, lors des *contrôles* effectués, la *découverte* de marchandises dans les dates précitées entraînera la *destruction* de ces marchandises' (annexe IV).

- 6) Cette situation a conduit la Commission à adresser aux autorités françaises une lettre de mise en demeure en date du 19 juillet 1994, aux termes de laquelle elle a estimé que la République française, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires et proportionnées afin que des actions de particuliers n'entravent pas, par des actes délictueux, la libre circulation des produits agricoles, a manqué aux obligations qui découlent des organisations communes de marché des produits agricoles et de l'article 30 du traité CE, en liaison avec l'article 5 dudit traité (annexe V).
- 7) Les autorités françaises ont répondu par une lettre du 10 octobre 1994 (annexe VI), dans laquelle elles ont rappelé leur ferme et constante condamnation des actes irresponsables de vandalisme commis par des agricul-

teurs français. Elles ont souligné que les mesures de prévention mises en place se sont révélées suffisamment dissuasives pour permettre une diminution notable des exactions entre 1993 et 1994 et que, sur le plan de la répression, les parquets territorialement compétents font procéder systématiquement à des enquêtes judiciaires. Si celles-ci n'ont pas abouti, c'est en raison des méthodes d'intervention particulières auxquelles ont recourus les manifestants. Quant aux tentatives illégales de la 'Coordination rurale' de réguler le marché par la menace, elle a fait l'objet d'une procédure devant le Conseil de la concurrence.

8) En réponse à une lettre de la Commission du 1^{er} décembre 1994 (annexe VII) faisant suite à une réunion bilatérale du 27 octobre 1994, les autorités françaises ont adressé le 26 janvier 1995 une note à la Commission, dans laquelle elles ont rapporté des précisions sur le dispositif mis en place et sur les actions répressives engagées (annexe VIII).

9) A titre préventif, le Commissaire Fischler s'est adressé au ministre de l'Agriculture français, par lettre du 23 février 1995, pour appeler son attention sur le risque de répétition d'actes de violence durant la campagne de 1995 et sur le danger d'extension de telles pratiques, tant en France que dans l'ensemble de la Communauté, et pour demander au gouvernement

français de prendre toutes les mesures requises pour respecter ses obligations. Il indiquait en conclusion que, dans l'hypothèse où des situations similaires à celles visées dans la lettre de mise en demeure se reproduiraient au cours de la prochaine campagne, il se verrait contraint de proposer à la Commission d'émettre un avis motivé à l'encontre de la République française (annexe IX).

10) Le directeur général de l'agriculture de la Commission a également écrit au représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, en date du 21 avril 1995, pour lui faire état de ce que la Commission avait été alertée sur des avertissements et des menaces adressés par des organisations de défense de producteurs du Lot-et-Garonne ou de la région de la Loire aux centrales d'achats, aux supermarchés et grossistes, et lui exprimer ses inquiétudes à ce propos (annexe X).

11) Or, dans la soirée du jeudi 20 avril 1995, se sont produits de nouveaux incidents graves dans le sud-ouest de la France: un groupe de quelque cent cinquante manifestants se réclamant du 'Comité de défense des fruits et légumes du Lot-et-Garonne' a intercepté neuf camions transportant des fraises espagnoles à un péage autoroutier près de Narbonne et a aspergé les fraises de gaz pour les rendre impropres à la consommation; il a un peu plus tard arrêté d'autres camions au péage de Toulouse-sud et brûlé les cargaisons de fruits; puis il a tenté de

pénétrer dans les entrepôts d'une centrale d'achats de Colomiers, dans la banlieue de Toulouse, pour vérifier la provenance des fruits, mais en a été empêché par les forces de l'ordre. Ces incidents ont entraîné une réaction très vive des organisations agricoles espagnoles, qui menacent de lancer un mot d'ordre de boycott des produits français et de mener des actions similaires à celles qui frappent leurs produits en France.

12) La Commission a alors émis, en date du 5 mai 1995, l'avis motivé, au titre de l'article 169 du traité CE, qu'en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires et proportionnées afin que des actions de particuliers n'entravent pas la libre circulation des fruits et légumes, la République française a manqué aux obligations qui découlent des organisations communes de marché des produits agricoles et de l'article 30 du traité CE, en liaison avec l'article 5 dudit traité. La Commission a également invité la République française, en application de l'article 169, deuxième alinéa, du traité, à prendre les mesures requises pour se conformer audit avis motivé, dans un délai d'un mois à compter de la notification de celui-ci (annexe XI).

13) Cela n'a pas empêché que, dans l'après-midi du 3 juin 1995, trois camions transportant des fruits et légumes en provenance d'Espagne aient fait l'objet d'actes de vandalisme

dans la localité de Salon-de-Provence, sans que les forces de l'ordre n'interviennent.

14) A la suite de ces derniers incidents et d'une déclaration du nouveau ministre de l'Agriculture français selon laquelle, s'il désapprouvait et condamnait ces actes illégaux, il n'envisageait nullement l'intervention des forces de l'ordre pour y remédier, le Commissaire Fischler a fait savoir à ce ministre, par lettre du 12 juin 1995, qu'il craignait que la Commission ne soit astreinte à saisir sans délai la Cour de justice (annexe XII).

15) Par note transmise à la Commission, le 16 juin 1995, le gouvernement français a voulu démontrer qu'il a mis et qu'il met en œuvre toutes les mesures à sa disposition pour répondre avec efficacité à une situation difficile en adaptant ses moyens de prévention et de répression à l'évolution des actions illégales menées par certains groupes de manifestants, ces mesures dissuasives ayant d'ailleurs conduit à une limitation des actes de vandalisme commis en 1995 (annexe XIII) ².

16) Toutefois, au début du mois de juillet, des producteurs de fruits et légumes des Bouches-du-Rhône ont détruit à

2 — On remarquera toutefois que les pièces justificatives à cette note datent, pour la plus récente d'entre elles, de mars 1993 [cette note de bas de page est de la Commission].

Châteaurenard des palettes de fruits en provenance d'Italie et d'Espagne. »

3. La Commission a alors décidé de saisir la Cour de justice. Elle demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires et proportionnées afin que des actions de particuliers n'entravent pas la libre circulation des fruits et légumes, la République française a manqué aux obligations qui découlent des organisations communes de marché des produits agricoles et de l'article 30 du traité CE, en liaison avec l'article 5 dudit traité. En outre, elle demande à la Cour de condamner la défenderesse aux dépens.

4. Le royaume d'Espagne et le Royaume-Uni sont intervenus au litige à l'appui des conclusions de la Commission.

B — Analyse

I — *La responsabilité de l'État du fait d'actes commis par des particuliers*

5. Ainsi que le représentant de la Commission l'a souligné à juste titre lors de l'audience devant la Cour, il s'agit dans la

présente affaire d'une forme inhabituelle de violation du traité. En effet, la Commission ne reproche pas à l'État membre défendeur d'avoir enfreint les prescriptions du droit communautaire par des mesures propres. Il s'agit au contraire de la question de savoir si un État membre peut manquer à une obligation découlant du traité CE lorsqu'il ne prend aucune mesure — ou seulement des mesures insuffisantes — contre un comportement de personnes privées qui met en péril l'exécution de certaines dispositions du traité. La Cour devra se prononcer sur le point de savoir s'il est possible de demander des comptes à un État membre lorsque ses ressortissants recourent à la force pour entraver l'importation de marchandises en provenance d'autres États membres. Si cette question appelait une réponse affirmative, il conviendrait de rechercher si une telle violation existe effectivement dans la présente affaire.

6. Il s'agit en l'occurrence d'une situation dont la Cour, à notre connaissance, n'a pas encore eu à connaître sous cette forme jusqu'à présent³. A la vérité, ce n'est pas le fait que des personnes privées se soient parfois opposées par la violence à l'importation de marchandises en provenance d'autres États membres qui est nouveau. Dans un litige qu'elle a tranché au début des années 80, et qui avait trait à l'importation de vin italien en France, la Cour avait déjà dû prendre connaissance du fait que ces importations avaient été à l'époque la cible d'actes de violence commis par des vignerons

³ — Voir toutefois l'arrêt commenté au point 44, qui concernait une problématique pertinente, dans une certaine mesure, pour la question qu'il convient d'examiner ici.

français⁴. Ce qui est nouveau en revanche, c'est la question de savoir si un État membre peut, d'une manière ou d'une autre, être tenu pour responsable d'un tel comportement de personnes privées. L'importance fondamentale des questions ainsi soulevées est évidente. Elle a d'ailleurs été clairement abordée par les parties à la procédure devant la Cour.

7. L'article 169 du traité s'applique à la violation d'obligations découlant du droit communautaire commise par un *État membre*. C'est pourquoi un recours fondé sur cet article ne peut aboutir que si c'est cet État membre lui-même qui a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

8. Dans la présente affaire, il s'agit d'abord du principe de la libre circulation des marchandises, protégé par l'article 30. L'interdiction des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent édictée dans cette disposition s'applique visiblement, toutefois, à des mesures émanant des États membres et de leurs organes⁵. Il n'est pas contesté que les autorités françaises elles-mêmes n'ont pas pris de mesures que l'on puisse immédiatement considérer comme étant des restrictions quantitatives à l'importation ou des mesures d'effet équivalent.

9. Certes, l'article 30 est également applicable à des mesures prises par des personnes privées lorsque celles-ci sont contrôlées par l'État membre concerné. Cela résulte de l'arrêt cité, dans un autre contexte, par le gouvernement du Royaume-Uni dans le cadre d'un recours en manquement de la Commission contre l'Irlande⁶. Ce recours avait pour objet une campagne de promotion organisée par l'« Irish Goods Council », qui invitait les consommateurs irlandais à n'acheter que des produits nationaux (« Achetez irlandais »). L'Irish Goods Council était une société de droit privé, dont les membres du comité de direction étaient toutefois nommés par le gouvernement irlandais. En outre, ce dernier le soutenait en lui accordant des subventions publiques qui couvraient l'essentiel de ses dépenses, et définissait les finalités et les contours de la campagne menée par cette institution. La Cour a jugé que, dans ces circonstances, le gouvernement irlandais ne saurait se prévaloir du fait que la campagne a été mise en œuvre par une société de droit privé « pour se dégager de la responsabilité qui pourrait lui incomber en vertu des dispositions du traité »⁷. Toutefois, rien n'indique que dans la présente affaire (par exemple au regard de la « Coordination rurale ») on pourrait se trouver en présence de faits comparables. D'ailleurs, la Commission n'a pas du tout évoqué cette possibilité dans ses développements.

10. Il en est de même pour les organisations communes de marché des produits agricoles que pour l'article 30. Conformément à l'article 38, paragraphe 2, du traité CE, les règles prévues pour l'établissement du marché commun — et donc également

4 — Arrêt du 22 mars 1983, Commission/France (42/82, Rec. p. 1013). Les incidents en question sont mentionnés tant dans la partie en fait (p. 1019 et 1023) que dans la partie en droit (points 7 et 15). Toutefois, le recours en manquement de l'époque n'avait pas pour objet ces incidents, mais concernait au contraire des mesures prises par les autorités françaises.

5 — Il est vrai que l'article 30 lui-même ne parle, de manière très générale, que de l'interdiction de telles mesures « entre les États membres ». Une comparaison avec le libellé par exemple des articles 31 et 32 montre toutefois qu'il ne peut s'agir que de mesures prises par les États membres.

6 — Arrêt du 24 novembre 1982 (249/81, Rec. p. 4005).

7 — Arrêt précité à la note 6, point 15.

l'article 30 du traité — sont applicables aux produits agricoles, sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus. Ainsi, la Cour a déjà jugé à maintes reprises « que les organisations communes des marchés sont fondées sur le principe du marché ouvert, auquel tout producteur a librement accès dans des conditions de concurrence effectives et dont le fonctionnement est uniquement réglé par les instruments prévus par ces organisations »⁸. Par conséquent, dans ce domaine également, il ne peut y avoir violation du principe de la libre circulation des marchandises que du fait des mesures prises par un État membre ou par ses organes.

11. Par conséquent, les griefs soulevés par la Commission ne trouvent pas de base suffisante dans l'article 30 et dans les organisations communes de marché des fruits et légumes à eux seuls. C'est pourquoi nous ne pouvons pas nous rallier à la conception opposée soutenue par le gouvernement espagnol, lequel, à vrai dire, n'examine pas les objections précitées.

12. En revanche, la Commission les a prises en compte, dans la mesure où elle reproche à la défenderesse un manquement aux obligations qui découlent des organisations communes de marché des produits agricoles et de l'article 30 du traité CE *en liaison avec l'article 5 dudit traité*. Selon le premier alinéa, première phrase, de cet article, les États membres prennent « toutes mesures générales ou particulières propres à assurer

l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté ». Il résulte de l'article 30 du traité et des organisations communes de marché des produits agricoles que les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures de nature à assurer la libre circulation des marchandises, pour autant qu'une restriction de cette liberté ne soit pas autorisée par le droit communautaire lui-même. Pour ce qui est de l'examen du recours formé par la Commission, cela signifie que deux conditions doivent être vérifiées: en premier lieu, il convient de rechercher s'il existe des faits qui — s'ils étaient imputables à la défenderesse — constitueraient une violation de la libre circulation des marchandises. Il faut ensuite vérifier si ces faits peuvent être imputés à la République française et si celle-ci doit en répondre. Il y aurait lieu de répondre affirmativement à cette question s'il était établi que la défenderesse n'a pas pris, à cet égard, « toutes mesures générales ou particulières [appropriées] », qui étaient nécessaires pour assurer la protection de la libre circulation des marchandises.

II — *Les entraves à la libre circulation des marchandises commises par des particuliers*

13. Dans la présente affaire, il ne fait aucun doute que le comportement en cause de personnes privées constituerait une violation de la libre circulation des marchandises *s'il* pouvait être imputé à la République française.

⁸ — En ce sens, voir par exemple, l'arrêt du 30 mai 1991, Commission/Grèce (C-110/89, Rec. p. I-2659, point 21).

14. Le pillage et la destruction de marchandises en provenance d'autres États membres sont l'une des formes de restrictions à l'importation les plus graves que l'on puisse imaginer. De tels actes sont la négation pure et simple de la libre circulation des marchandises. Il importe peu à cet égard que ces marchandises soient détruites durant le transport ou seulement une fois qu'elles sont arrivées à destination en France. Les autres actions que, d'après les indications fournies par la Commission et non contestées par la défenderesse, les personnes concernées ont commises n'apparaissent pas moins préoccupantes. Les menaces à l'encontre de camionneurs qui effectuent les transports entravent directement la libre circulation des marchandises. Le transporteur qui sait que son camion risque d'être attaqué parce qu'il transporte certaines marchandises sera tenté de renoncer à en assurer le transport. Il en est de même des menaces adressées, en France, aux commerçants qui vendent des marchandises en provenance d'autres États membres. Si le fait de vendre de telles marchandises comporte un risque de violences, un commerçant y réfléchira à deux fois avant de continuer à les proposer à la vente.

15. En outre, la Commission fait valoir à juste titre que le climat d'incertitude et d'insécurité résultant de ces excès et violences constitue également un obstacle à la libre circulation des marchandises. Par exemple, un commerçant établi dans une région où de tels débordements ne se sont pas encore produits comptera également avec l'éventualité d'un tel risque et, par conséquent, renoncera peut-être à se faire livrer les marchandises en cause. Très généralement, un commerçant qui sait que la marchandise qu'il a commandée ne lui sera peut-être pas

livrée, ou ne lui parviendra pas dans les délais en raison des événements décrits ci-dessus, tiendra compte de cet élément lorsqu'il lui faudra choisir sa source d'approvisionnement. Il en est de même pour les opérateurs économiques d'autres États membres, puisque, lors des déprédations, il y a également destruction de marchandises destinées non pas au marché français mais à ces États. A cet égard, on peut parler de conséquences indirectes pour la liberté des échanges. Toutefois, de telles entraves indirectes sont elles aussi interdites en vertu du droit communautaire⁹.

16. Dans sa duplique, la défenderesse a fait valoir que les incidents en question « n'ont pas réellement affecté » la commercialisation des fraises espagnoles en France, puisque la quantité de fraises importées durant les mois, particulièrement touchés, d'avril et de mai serait demeurée globalement identique. Compte tenu de la gravité des faits, cette argumentation ne peut qu'être qualifiée de surprenante. Il est vrai que la défenderesse a fait remarquer en même temps que son argument était en principe sans pertinence au regard de la jurisprudence de la Cour sur l'article 30 du traité. De ce point de vue, nous ne pouvons qu'approuver la défenderesse. Il est incontestable que les violences en cause ici ont directement entravé l'importation de marchandises en provenance d'autres États membres. C'est pourquoi la circonstance que le volume de ces importations ait néanmoins pu demeurer constant est dépourvue de pertinence. On ne peut d'ailleurs pas exclure

9 — Voir l'arrêt de la Cour du 11 juillet 1974, *Dassonville* (8/74, Rec. p. 837, point 5). L'arrêt du 24 novembre 1993, *Keck et Mithouard* (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097) n'a rien modifié à cet égard.

que ces importations auraient été plus importantes si ces actes de vandalisme ne s'étaient pas produits.

III — *Les circonstances justificatives alléguées*

A l'audience devant la Cour, le représentant du gouvernement français a exposé qu'en 1994, sur 170 000 tonnes de fraises en provenance d'Espagne importées en France, seulement 8 tonnes, soit une proportion de 0,005 %, ont été détruites. Toutefois, cela ne change rien au fait que ces déprédations ont directement entravé l'importation de marchandises en provenance d'autres États membres. Eu égard ne serait-ce qu'à la gravité des incidents, on ne peut attribuer aucune importance au fait que les quantités de produits effectivement détruits étaient peut-être relativement faibles. Il en est ainsi d'autant plus que ce ne sont pas uniquement les destructions en elles-mêmes, mais également le climat d'insécurité et d'incertitude qu'elles ont créé qui fait obstacle à la libre circulation des marchandises ¹⁰.

17. Dans son mémoire, le gouvernement du Royaume-Uni a soutenu à bon droit que, d'après la jurisprudence, pour constituer une mesure interdite par l'article 30, une pratique administrative « doit présenter un certain degré de constance et de généralité » ¹¹. Sur ce point, le doute n'est guère permis en l'espèce si l'on considère que les incidents se reproduisent constamment année après année.

18. Si l'on devait partir du principe que ces entraves à la libre circulation des marchandises sont imputables à la défenderesse ¹², il conviendrait alors de s'interroger sur l'existence d'éventuelles raisons justificatives.

19. Dans son mémoire en défense, la République française a insisté sur le contexte socio-économique dans lequel s'inscrivent les incidents en cause. Selon elle, le marché français des fruits et légumes connaît, depuis près de dix ans, des bouleversements considérables, qui découlent notamment d'un durcissement de la concurrence avec les produits originaires d'Espagne à laquelle sont confrontés les producteurs nationaux. S'agissant en particulier des fraises, les exportations espagnoles ont été multipliées par 100 entre 1975 et 1992, passant de 1 000 tonnes à 108 000 tonnes entre ces deux dates. Les seules exportations à destination de la France sont passées de 6 000 tonnes en 1980 à 42 000 tonnes en moyenne entre 1990 et 1993 pour atteindre environ 50 000 tonnes en 1994. En revanche, la production française stagne à 82 000 tonnes depuis 1991. En outre, l'évolution des taux de change a aggravé ces problèmes. Ainsi, le cours de la peseta espagnole a été inférieur de 28 % en 1995 à celui des années 1990 à 1992.

10 — Voir point 15 ci-dessus.

11 — Arrêt du 9 mai 1985, Commission/France (21/84, Rec. p. 1355, point 13).

12 — Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, cette question sera examinée ultérieurement (voir, ci-après, points 36 et suiv.).

20. Dans la duplique, la défenderesse a apporté de nouvelles précisions à ce sujet. A l'objection que la Commission avait formulée dans sa réplique, selon laquelle la fin de la période de transition et la levée concomitante des limitations aux échanges constituent des facteurs bien plus déterminants pour expliquer la croissance des exportations espagnoles, elle a répondu que les incidents relatés dans la requête de la Commission se sont produits avant la fin de la période transitoire. Les mécanismes prévus pendant cette période se seraient avérés insuffisants. Dans ce contexte, elle a fait remarquer que l'article 81 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (ci-après l'« acte d'adhésion ») avait prévu l'instauration d'un « mécanisme complémentaire aux échanges », applicable aux fruits et légumes du 1^{er} janvier 1990 au 31 décembre 1995. L'article 83 de l'acte d'adhésion prévoyait la fixation de « plafonds indicatifs » déterminés. Sur la base du règlement (CEE) n° 3944/89 de la Commission, du 20 décembre 1989, portant modalités d'application du mécanisme complémentaire aux échanges des fruits et légumes frais ¹³, la Commission avait la faculté de définir pour les produits concernés des périodes déterminées qui devaient être considérées comme « sensibles » (période II) ou « très sensibles » (période III). L'établissement de ces périodes déclenchait un certain contrôle par la Commission des quantités exportées d'Espagne.

21. Toutefois, il est inutile, dans la présente affaire, d'examiner plus avant ce mécanisme de contrôle et son application dans la pra-

tique. Dans sa réponse au mémoire du royaume d'Espagne, qui est intervenu au présent litige à l'appui des conclusions de la Commission, la défenderesse a exposé qu'elle n'entend pas contester la véracité des chiffres qu'il a produits. Elle a reconnu qu'ils montrent que les exportations de fraises n'ont pas dépassé globalement les plafonds fixés pendant la période transitoire. Cependant, elle fait valoir que les instruments prévus par le droit communautaire pour cette période ne concernaient que le *volume* des exportations espagnoles de fraises, mais qu'en revanche il n'existait aucun mécanisme de surveillance *des prix*. Or, selon la défenderesse, la fixation des prix constitue la question centrale à l'origine du mécontentement des producteurs français. Les producteurs espagnols, dont la récolte arrive sur le marché français avant les produits nationaux, pratiquent en début de campagne des prix très élevés, mais les baissent ensuite très sensiblement dès que la concurrence commence à jouer. La défenderesse qualifie cette adaptation des prix de « véritable dévaluation ».

22. Lors de l'audience devant la Cour, le représentant du gouvernement défendeur a encore durci ces critiques, en affirmant que certaines pratiques des producteurs espagnols « constituent de véritables provocations ». Pour lui, les producteurs espagnols se rendent coupables d'actions déloyales qui doivent être considérées « incontestablement » comme des pratiques de « dumping » et qui déstabilisent l'ensemble du marché français, ce qui empêche les producteurs nationaux de vendre leurs marchandises.

¹³ — JO L 379, p. 20.

23. Si nous avons retracé ci-dessus de manière détaillée — bien que nullement exhaustive ¹⁴ — les explications de la défenderesse, c'est parce que celle-ci attache une importance particulière aux questions qui se posent dans ce contexte. Certes, les représentants du gouvernement français ont toujours expressément souligné qu'ils ne pensaient pas que ces circonstances fussent de nature à justifier les déprédations qui étaient survenues. Ils ont estimé cependant que les pratiques qu'ils reprochent aux producteurs espagnols contribuaient à expliquer les actes des agriculteurs français.

24. Il ne nous semble pas possible, sur la base des seules considérations exposées dans la présente procédure, de nous faire une opinion définitive sur l'importance des difficultés économiques auxquelles sont confrontés les agriculteurs du sud de la France, ni sur le point de savoir si l'affirmation de la défenderesse à l'audience, selon laquelle il s'agit en l'occurrence d'une catégorie particulièrement « vulnérable » de la population, est exacte. Il convient toutefois de remarquer que la Commission n'a pas contredit les explications du représentant du gouvernement français. C'est pourquoi nous considérerons dans la suite de notre exposé, en faveur de la défenderesse, que les agriculteurs du midi de la France ont véritablement été confrontés à des difficultés économiques graves.

14 — C'est ainsi par exemple que la défenderesse, dans son mémoire en défense, a également fait état d'autres difficultés (telles que des gelées tardives en 1991, qui ont provoqué d'importants dégâts) auxquelles les producteurs du sud de la France ont dû faire face.

25. Il n'est pas non plus possible de décider si les pratiques employées par les producteurs espagnols de fraises sur le marché français étaient aussi scandaleuses que la défenderesse le prétend. Il est vrai que les apparences plaident en faveur de l'hypothèse qu'une partie tout au moins des agriculteurs du midi de la France voient leur existence menacée par des importations à bon marché en provenance d'autres États membres. Toutefois, la Commission a fait valoir, dans ce contexte, qu'il serait excessif de ramener les difficultés des agriculteurs du midi de la France aux seules fluctuations monétaires. Le succès des producteurs espagnols s'expliquerait au contraire avant tout par des facteurs structurels et climatiques. À cet égard, il convient de rappeler que le gouvernement français lui-même a déclaré que les fraises espagnoles arrivent sur le marché français avant les produits nationaux. Dans la mesure où les producteurs espagnols se sont bornés à tirer parti de ces avantages manifestes, en vue de promouvoir leurs ventes, ils ont agi conformément aux règles du marché et ont utilisé les libertés garanties par le traité précisément dans le but prévu par celui-ci. Celui qui, en raison de circonstances déterminées, est en mesure de produire meilleur marché et plus efficacement que ses concurrents et, partant, de proposer ses produits à un prix plus favorable que ces derniers, ne peut pas, de ce seul fait, être accusé de pratiques déloyales, voire de dumping.

26. A supposer même que les griefs formulés par le représentant du gouvernement français contre les producteurs espagnols devaient s'avérer exacts, l'entrave aux importations ne pourrait pas être considérée comme licite.

27. Premièrement, il convient d'indiquer que les arguments développés par la défenderesse concernent uniquement les importations de fraises en provenance d'Espagne. Toutefois, ainsi qu'il ressort de la requête, les griefs de la Commission ne valent pas seulement pour les fraises, mais également pour d'autres produits¹⁵. En outre, il s'agit également d'actions menées contre des importations en provenance d'autres États membres que l'Espagne¹⁶. La défenderesse n'a pas essayé d'expliquer pourquoi les agriculteurs français ont également pris pour cible ces importations.

28. Deuxièmement, il faut bien reconnaître que les actes de violence visaient également des marchandises destinées à d'autres États membres. La représentante du gouvernement espagnol a une nouvelle fois insisté sur ce fait au cours de l'audience. On ne voit pas en quoi la situation difficile sur le marché français pourrait expliquer, et encore moins justifier, les attaques visant ces marchandises.

29. Troisièmement, il y a lieu de constater que l'explication des incidents litigieux avancée par le gouvernement français réside dans les difficultés économiques rencontrées par certains agriculteurs français. Toutefois, le gouvernement espagnol a fait remarquer très justement que, d'après la jurisprudence de la Cour — relative à l'article 36 du traité CE, faudrait-il préciser —, les considérations économiques ne peuvent jamais justifier des

restrictions de la liberté des échanges¹⁷. Le représentant de la Commission également a insisté une fois encore sur ce point au cours de l'audience. Le gouvernement du Royaume-Uni semble vouloir exprimer une idée analogue lorsqu'il expose que, dans le cadre d'un recours en manquement de l'article 169 du traité, un État membre ne peut pas invoquer les caractéristiques particulières de son agriculture.

30. Toutefois, c'est une autre idée, qui revêt un caractère fondamental, qui nous semble la plus importante. S'il était établi que les importations de fruits et légumes en provenance d'autres États membres pourraient mettre en péril l'existence économique de certains agriculteurs en France, il appartenait aux services responsables de résoudre ce problème. Comme la politique agricole commune relève de la compétence de la Communauté, une intervention des institutions compétentes de cette dernière s'imposait. La déclaration faite par le représentant de la Commission à l'audience devant la Cour, selon laquelle la solution au problème des agriculteurs français devait être trouvée dans un autre cadre s'inscrit dans cette logique.

Dans ce contexte, il est peut-être utile de renvoyer à l'arrêt que la Cour a rendu dans le recours introduit par la République fédérale d'Allemagne contre le règlement portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane. La Cour a

15 — Voir, par exemple, les faits mentionnés au point 2, 5) in fine (asperges en provenance d'Espagne).

16 — Voir les faits mentionnés au point 2, 2) (tomates de Belgique).

17 — Voir, par exemple, l'arrêt du 11 juin 1985, Commission/Irlande (288/83, Rec. p. 1761, point 28).

souligné que l'un des buts recherchés par le législateur communautaire dans l'affaire en question avait été de concilier les intérêts opposés de certains États membres. Pour la Cour, l'un de ces intérêts résidait dans le souhait de quelques États membres « d'assurer à leur population agricole vivant dans des régions économiquement défavorisées l'écoulement d'une production vitale pour celles-ci et d'éviter ainsi des troubles sociaux »¹⁸.

31. Certes, la défenderesse a fait remarquer dans sa duplique qu'elle cherche depuis des années à obtenir une réforme appropriée des organisations communes de marché des fruits et légumes. A notre sens toutefois, elle ne saurait se prévaloir du fait que de telles mesures n'aient pas encore été prises. Tant qu'une telle modification n'est pas intervenue, il est interdit à un État membre d'agir contre les personnes qui se conforment à la réglementation en vigueur.

32. C'est ce que confirme un arrêt de la Cour de 1979, qui présente quelques points de contact avec la présente affaire. Il s'agissait en l'occurrence d'importations de viande ovine en provenance de Grande-Bretagne, auxquelles la République française faisait obstacle du fait de l'existence d'un régime restrictif à l'importation. Le gouvernement français ne contestait pas que ce régime n'entravât la libre circulation des marchandises. Toutefois, il mettait en avant les « conséquences économiques et sociales

graves » de son démantèlement, tout en attirant l'attention sur l'état d'avancement des travaux en vue de l'instauration d'une organisation commune de marché de la viande ovine¹⁹.

La Cour a déclaré qu'elle ne méconnaissait en aucune manière les problèmes de ce secteur en France. Toutefois, a-t-elle précisé, la Communauté est désormais compétente en la matière, « de sorte que, s'il est encore nécessaire de recourir à des mesures particulières, celles-ci ne pourront plus être décidées unilatéralement par les États membres concernés, mais doivent être adoptées dans le cadre de l'ordre communautaire ». Le fait que les mesures nécessaires n'aient pas encore abouti ne constitue pas, pour un État membre, de « raison suffisante ... de maintenir une organisation nationale de marché comportant des caractéristiques incompatibles avec les exigences du traité relatives à la libre circulation des marchandises ». De même, l'argument selon lequel le Royaume-Uni aurait, pour sa part, maintenu une organisation nationale de marché pour le secteur considéré a été rejeté. Selon la Cour, la République française pouvait agir contre ce régime « soit au sein du Conseil, soit par l'intermédiaire de la Commission, soit enfin dans le cadre des recours juridictionnels en vue d'obtenir l'élimination de ces incompatibilités. En aucun cas, un État membre ne saurait s'autoriser à prendre, unilatéralement, des mesures correctives ou des mesures de défense, destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle, par un autre État membre, des règles du traité²⁰ ».

18 — Arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, point 92).

19 — Arrêt du 25 septembre 1979, Commission/France (232/78, Rec. p. 2729, point 6).

20 — Arrêt précité à la note 19, points 7 à 9.

33. Ces règles ne sont, en dernière analyse, que la conséquence du fait que la Communauté européenne est une « communauté de droit »²¹, dans laquelle les divergences d'opinion et les différends doivent être réglés par les voies de droit. Cela signifie que ces différends sont réglés selon les voies mises à disposition par le droit communautaire et tranchés en dernier ressort par une juridiction, en l'occurrence la Cour de justice. Or sont incompatibles avec cette communauté de droit non seulement les mesures unilatérales des États membres — comme les interdictions à l'importation — adoptées en la forme juridique, mais également, et dans une mesure beaucoup plus forte encore, les actes de violence et les actes arbitraires. Si l'on tolérait que l'on puisse également faire usage de la force en vue d'imposer certains objectifs économiques et politiques, le règne de la force remplacerait celui du droit. Ce serait également la fin de la Communauté.

34. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Cour n'a pas encore été expressément saisie de cette question à ce jour. Toutefois, nous pensons qu'un arrêt rendu en 1995 dans un recours en manquement introduit par la Commission contre la République française s'inspire de la même idée fondamentale²². Dans l'affaire en cause, il s'agissait du secteur de la pêche. La République française s'était vu attribuer certains quotas de capture d'anchois pour la période pertinente. Les bateaux français avaient largement dépassé ces quotas sans que les autorités françaises interviennent, bien que les dispositions applicables du droit communautaire leur en fissent obligation. Pour sa défense, la Répu-

blique française a notamment fait valoir que « la campagne de pêche de l'anchois s'est déroulée dans un climat socio-économique tellement difficile que l'on pouvait craindre d'importants troubles de nature à engendrer de graves difficultés économiques. Les autorités compétentes ont donc été contraintes de s'abstenir de poursuivre les responsables d'infractions »²³. La Cour a rejeté cet argument. En effet, a-t-elle déclaré, « la simple crainte de difficultés internes » ne saurait justifier l'omission d'appliquer le régime en cause²⁴.

Dans cette affaire, l'avocat général M. Fennelly a été beaucoup plus direct:

« Une telle attitude quant à la mise en œuvre de la législation communautaire par un État membre nous semble à l'évidence inacceptable ... L'article 5 du traité impose une obligation stricte de coopération aux États membres qui doivent prendre toutes dispositions utiles à la réalisation des buts du traité.

Il s'ensuit, à notre avis, que, lorsque les États membres sont précisément chargés de l'exécution du droit communautaire, ils sont tenus d'utiliser l'ensemble des moyens dont ils disposent, y compris le cas échéant leurs

21 — Voir, en ce sens déjà, l'arrêt du 23 avril 1986, *Les Verts/Parlement* (294/83, Rec. p. 1339, point 23).

22 — Arrêt du 7 décembre 1995 (C-52/95, Rec. p. I-4443).

23 — Arrêt précité à la note 22, point 37.

24 — Arrêt précité à la note 22, point 38.

pouvoirs de police, pour assurer l'exécution des obligations qui leur incombent »²⁵.

A notre sens, ces règles valent également pour l'obligation générale, qui incombe aux États membres en vertu de l'article 5, de veiller à l'exécution de leurs obligations découlant du traité.

35. Pour toutes ces raisons, les exactions commises en France par des particuliers à l'encontre d'importations en provenance d'autres États membres ne pourraient en aucun cas se justifier si elles étaient imputables à la République française.

IV — La responsabilité de la République française du fait des événements constatés

36. Il nous faut à présent examiner la question centrale de la présente affaire: il s'agit de savoir en l'occurrence si la République française peut être tenue pour responsable de ces excès et violences.

25 — Conclusions du 17 octobre 1995 sous l'arrêt du 7 décembre 1995, Commission/France, précité (Rec. p. I-4445, I-4455). L'avocat général M. Fennelly a réaffirmé ce point de vue dans ses conclusions du 26 juin 1997 dans l'affaire C-280/95, Commission/Italie (arrêt du 29 janvier 1998, non encore publié; voir le point 19 de ces conclusions).

37. A l'audience, le représentant du gouvernement français a estimé que, dans ce contexte, le principe selon lequel un État membre n'est pas responsable du comportement de particuliers était applicable. Ce principe serait valable tant en droit communautaire qu'en droit international. Il existerait, à la vérité, une exception à ce principe: un État membre pourrait être tenu pour responsable du comportement de personnes privées relevant de sa souveraineté s'il manque à « l'obligation de vigilance et de diligence » qui lui incombe.

38. De fait, il semble qu'en droit international la responsabilité d'un État ne peut entrer en ligne de compte que si cet État a méconnu, au regard du comportement de personnes privées, « l'obligation de diligence requise en fonction des circonstances (due diligence) »²⁶ qui lui incombe.

39. Toutefois, il n'est pas nécessaire, à notre sens, d'approfondir davantage cette question ici; en effet, le droit communautaire offre, avec l'article 5 susmentionné, une règle de droit dont il découle que ce problème est soumis à un régime particulier dans le cadre communautaire.

26 — Voir à ce sujet Epiney, Astrid: *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Dritter*, Baden-Baden 1992, p. 205 et suiv. (207). Dans le présent contexte, il est également utile de se pencher sur la question de savoir si la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 oblige les États parties à intervenir activement pour protéger des personnes privées en cas de violation par d'autres personnes privées des droits garantis par la convention; on pourra consulter à ce propos Harris, David J., O'Boyle, Michael et Warbrick, Colin: *Law of the European Convention on Human Rights*, Londres, 1995, p. 19 et suiv.

40. En premier lieu, cette disposition impose aux États membres une obligation générale de « coopération et d'assistance loyales »²⁷. Dans la présente affaire, il n'apparaît pas que la défenderesse ait violé cette obligation générale. Par conséquent, sur la base de l'article 5 pris isolément, le recours de la Commission ne pourrait pas davantage aboutir que sur la seule base de l'article 30²⁸.

41. Toutefois, il apparaît que l'article 5 du traité impose également des obligations spécifiques aux États membres en ce qui concerne les obligations découlant du droit communautaire (premier alinéa) et la réalisation des buts du traité (deuxième alinéa). Si on lit cette disposition *en combinaison avec* l'article 30 (et avec les obligations découlant des organisations communes de marché), il y a lieu, à notre avis, de conclure de ce rapprochement que les États membres ont l'obligation de prendre « toutes mesures générales ou particulières propres à assurer » la protection de la libre circulation des marchandises. Cela vaut aussi et surtout pour la protection de cette liberté en cas d'attaques commises par des particuliers.

42. Cette interprétation est corroborée par la jurisprudence de la Cour relative à l'article 5, d'une part, et aux articles 85 et 86 du traité CE d'autre part. Cette jurisprudence s'applique à une situation qui est directement le reflet et le pendant de celle en cause en l'espèce. En eux-mêmes, les articles 85 et 86

du traité ne concernent que le comportement des entreprises, c'est-à-dire de *personnes privées*. Néanmoins, il est de jurisprudence constante que les articles 85 et 86, lus en combinaison avec l'article 5 du traité, imposent aux États membres de ne pas prendre ou maintenir en vigueur des mesures « susceptibles d'éliminer l'effet utile des règles de concurrence applicables aux entreprises »²⁹. La Cour a précisé, dans une série d'arrêts, qu'il s'agit en l'occurrence de l'article 5, *deuxième alinéa*, et de l'*obligation de ne pas faire* qu'il prescrit³⁰. Dans ces affaires, il s'agit donc, avant tout, d'obligations qui s'imposent aux personnes privées. Afin de garantir l'effet utile des dispositions qui énoncent ces obligations, le droit communautaire interdit toutefois également, selon la Cour, les mesures prises par les États membres qui entraîneraient en fin de compte les mêmes conséquences défavorables pour l'intérêt juridiquement protégé (en l'espèce la concurrence) que les actes accomplis par des particuliers. C'est pour cette raison que les États membres sont tenus de s'abstenir de telles mesures.

43. Ce raisonnement est transposable à la situation existant en l'espèce. L'article 30³¹ interdit des mesures adoptées par les États membres susceptibles de mettre en péril la libre circulation des marchandises. Comme la présente affaire le montre clairement, ce principe peut toutefois être compromis également par des actes de *personnes privées*.

29 — Jurisprudence constante; voir en dernier lieu l'arrêt du 17 juin 1997, *Sodemare c. a.* (C-70/95, Rec. p. I-3395, point 41).

30 — En ce sens, par exemple, l'arrêt du 17 novembre 1993, *Reiff* (C-185/91, Rec. p. I-5801, point 24).

31 — Dans un souci de simplicité, nous ne mentionnerons dans la suite de notre exposé que cette disposition, en omettant les obligations similaires découlant des organisations communes de marché.

27 — Jurisprudence constante; voir, par exemple, l'arrêt du 19 février 1991, *Commission/Belgique* (C-374/89, Rec. p. I-367, point 15).

28 — Voir points 8 à 11 ci-dessus.

C'est pourquoi la protection de l'effet utile de l'article 30 requiert que l'on déduise du traité l'obligation pour les États membres de faire face à de tels actes de particuliers. Il s'agit par nature d'une *obligation de faire*, c'est-à-dire d'une obligation découlant de l'article 5, *premier alinéa*.

Selon toute apparence, cette interprétation sous-tend également le recours de la Commission, même si celle-ci n'a pas fourni d'explications plus précises sur ce point. Il nous semble que le gouvernement du Royaume-Uni partage lui aussi ce point de vue, même si la formulation qu'il a choisie — il parle d'obligations découlant de l'article 30 et de l'article 5 — pourrait autoriser une autre interprétation ³².

44. Une telle interprétation n'est nullement étrangère au droit communautaire: c'est ce qui ressort implicitement, à notre sens, d'un arrêt rendu en 1995 ³³. Dans cette affaire, il s'agissait d'une société privée (ci-après « Garonor ») qui gérait une gare routière de marchandises à proximité de Paris. Des services douaniers y étaient également implantés, auprès desquels toutes les opérations de dédouanement qui sont habituellement accomplies aux frontières des États

pouvaient être effectuées. Garonor louait des bureaux et d'autres installations à des entreprises de transport. Outre le loyer, Garonor percevait également une « taxe de passage » — prévue dans ses conditions générales — pour chaque véhicule. Selon les constatations de la juridiction nationale, une partie substantielle de cette taxe servait à couvrir les frais résultant de l'exécution de dépenses publiques. La Cour est parvenue à la conclusion qu'une telle taxe était contraire aux articles 9 et 12 du traité CE. Elle n'a attaché aucune importance au fait que, dans l'affaire en cause, cette taxe était perçue par une entreprise privée:

« Que la charge pécuniaire frappe l'opérateur en vertu d'un acte unilatéral de l'autorité ou bien par le biais d'une série de conventions privées, comme c'est le cas en l'espèce au principal, elle découle toujours, directement ou indirectement, du manquement de l'État membre concerné aux obligations financières lui incombant en vertu des articles 9 et 12 du traité » ³⁴.

Encore plus convaincante apparaît la solution proposée par l'avocat général M. La Pergola, selon laquelle il n'existait pas en l'espèce de taxe au sens des articles 9 et 12 mais que l'État membre avait manqué à ses obligations découlant de ces articles lus en combinaison avec (entre autres) l'article 5, deuxième alinéa ³⁵. En tout cas, l'arrêt montre que dans le domaine de la libre

32 — Certes, il convient de tenir compte du fait que la Cour elle aussi s'exprime de temps à autre de cette manière. Dans l'arrêt *Sodemare c. a.*, précité à la note 29, il est par exemple question au point 42 d'une violation des « articles 5 et 85 », bien que la Cour ait manifestement entendu parler (voir point 41) d'obligations découlant des dispositions combinées des articles 85 et 5.

33 — Arrêt du 11 août 1995, Dubois et Général cargo services (C-16/94, Rec. p. I-2421).

34 — Arrêt précité à la note 33, point 20.

35 — Conclusions du 18 mai 1995 sous l'arrêt Dubois et Général cargo services, précité (Rec. p. I-2423, p. I-2430 et suiv.).

circulation des marchandises également la responsabilité d'un comportement de personnes privées peut, à certaines conditions, être imputée à un État membre.

45. Le parallèle que nous avons établi avec la jurisprudence de la Cour relative aux articles 85 et 86 du traité CE peut d'ailleurs être encore étendu. Il ne résulte pas des articles 85 et 86 lus en combinaison avec l'article 5 qu'un État membre doit s'abstenir de *toutes* mesures susceptibles de mettre en péril la concurrence. En réalité, il n'y a violation de ces dispositions que lorsque l'État membre (en ce qui concerne par exemple l'article 85) « soit impose ou favorise la conclusion d'ententes contraires à l'article 85 ou renforce les effets de telles ententes, soit retire à sa propre réglementation son caractère étatique en déléguant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention d'intérêt économique »³⁶. De même, on ne pourra exiger dans le domaine en cause en l'espèce qu'un État membre garantisse un résultat déterminé (« obligation de résultat »), en l'occurrence la libre circulation des marchandises. Ainsi que le représentant de la Commission l'a expliqué à l'audience devant la Cour, il faudra toutefois exiger, à tout le moins, qu'il entreprenne les démarches nécessaires à la réalisation de cet objectif. En d'autres termes, on exigera de l'État membre concerné qu'il prenne « toutes mesures générales ou particulières » pour obtenir ce résultat (« obligation de moyen »).

46. En conséquence, il convient de vérifier si, dans la présente affaire, la République française a satisfait à cette obligation.

47. Ainsi que la Commission l'a exposé, un État membre confronté à une telle situation dispose en principe de deux moyens pour protéger la libre circulation des marchandises des agressions commises par des personnes privées. Il a d'abord la possibilité de les contrer directement en faisant appel aux forces de l'ordre — aux forces de police en particulier — soit qu'il protège préventivement les cibles de ces agressions soit qu'il engage ses moyens pour les combattre dès qu'elles surviennent. A cet égard, on peut parler avec la Commission de mesures préventives. Mais un État membre dispose également de la possibilité de demander des comptes aux auteurs de ces déprédations a posteriori en les poursuivant pénalement. A cet égard, on peut parler, en résumé, de mesures répressives.

48. Nous souscrivons à l'opinion de la Commission selon laquelle ni elle ni aucune autre institution de la Communauté ne peuvent prescrire à un État membre *quelles* mesures il doit appliquer concrètement pour protéger la libre circulation des marchandises. Cette décision appartient uniquement à l'État membre concerné et à lui seul. A cet égard, le point de vue exprimé à l'audience devant la Cour par le représentant du gouvernement français, selon lequel la Cour n'a pas le droit de porter atteinte au pouvoir d'appréciation des États membres en matière de maintien de l'ordre et de la sécurité publics en substituant

36 — Arrêt précité à la note 29, point 42.

sa propre appréciation à celle de l'État membre concerné, est lui aussi tout à fait légitime.

49. Toutefois, dans la mesure où la mise en garde faite à cette occasion devrait être comprise en ce sens que la défenderesse estime que dans ce domaine « éminemment politique » — suivant l'expression du représentant du gouvernement français — la Cour ne puisse exercer absolument aucun contrôle, il faudrait réfuter fermement une telle conception. En effet, s'il appartient à l'État membre concerné de décider quels moyens il engage pour écarter les menaces que certains actes de personnes privées font peser sur la libre circulation des marchandises, la Cour est néanmoins compétente pour vérifier si l'État membre a pris, sur ce point, toutes les mesures nécessaires et proportionnées. Certes, il est vrai que ce n'est probablement que dans des cas exceptionnels qu'il y aurait manquement d'un État membre aux obligations qui lui incombent dans ce domaine, ainsi que le Royaume-Uni l'a exposé. Pour tenir compte du pouvoir d'appréciation dont jouissent indubitablement les États membres, on ne pourra effectivement admettre l'existence d'une violation des obligations découlant des dispositions combinées des articles 30 et 5 du traité que s'il est clairement établi qu'un État membre n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et proportionnées pour sauvegarder la circulation des marchandises en cas d'exactions commises par des personnes privées.

50. Or, on se trouve bel et bien en présence d'un tel cas en l'espèce.

Mesures préventives

51. S'agissant tout d'abord de la question des *mesures préventives*, la Commission reproche à la défenderesse le fait que ses forces de l'ordre ne sont pas toujours intervenues avec la célérité et la diligence requises. Ainsi, lors des incidents du mois d'avril 1995, elles ne seraient pas systématiquement intervenues, ce qui peut s'expliquer soit par des moyens insuffisants, soit par une passivité volontaire. A l'audience, la Commission a mis l'accent sur d'autres incidents survenus en juin 1994 dans la région de Marseille, et qui concernaient environ 200 manifestants. A cette occasion, a-t-elle indiqué, les forces de l'ordre n'ont pas été engagées bien qu'elles aient été en état d'alerte et en nombre suffisant. En outre, la Commission reproche aux autorités françaises de ne pas avoir exploité suffisamment les informations recueillies sur des déprédations imminentes. De l'ensemble de ces éléments, elle conclut que la réaction des autorités françaises est structurellement insuffisante.

52. Dans son mémoire en défense déjà, la défenderesse a fait valoir que, par plusieurs télégrammes, le gouvernement avait donné instruction aux autorités compétentes de prendre toutes mesures de surveillance et de protection adaptées à la protection des sociétés importatrices et des commerçants. Par ailleurs, elle aurait toujours condamné les actes de vandalisme en cause. S'agissant des événements survenus en avril 1995, on ne saurait reprocher aux autorités françaises d'avoir adopté volontairement une attitude passive. En outre, la défenderesse a fait valoir dans sa duplique que des unités mobiles

pouvant intervenir en cas de besoin avaient été mises à disposition des régions du pays particulièrement exposées aux incidents litigieux. A l'audience, le représentant du gouvernement français a apporté de nouvelles précisions en ce qui concerne ces efforts et fourni des indications complémentaires relatives à l'importance des forces de l'ordre mises en place en 1997.

Dans sa duplique, la défenderesse avait expliqué qu'il était envisagé de faire escorter les camions par des forces de l'ordre françaises à partir de la frontière. A l'audience toutefois, elle a fait savoir qu'une protection individuelle de cette nature était impossible en raison du nombre élevé de camions en circulation.

53. La défenderesse insiste en particulier sur les difficultés auxquelles se heurte l'engagement des forces de l'ordre, en affirmant que la tactique employée par les manifestants, qui frappent très vite et par surprise, rend une intervention extrêmement difficile. Ainsi, l'agression commise à Salon-de-Provence le 3 juin 1995 a duré dix minutes, les auteurs prenant aussitôt la fuite. En outre, cet incident montre que les manifestants sont extrêmement mobiles. Ces deux éléments et la forte disproportion entre les manifestants et les forces de police ont interdit à celles-ci toute intervention, et ne leur ont même pas laissé le temps d'acheminer des renforts.

54. Enfin, la défenderesse fait valoir que les autorités de police doivent pouvoir disposer, dans l'accomplissement de leurs missions délicates de sauvegarde de l'ordre et de la sécurité publics, d'un pouvoir d'appréciation, en ce sens qu'elles doivent avoir la possibilité de renoncer à intervenir en cas de troubles lorsqu'une telle intervention entraînerait des risques encore plus importants ou plus graves pour l'ordre et la sécurité publics. Ce pouvoir serait d'ailleurs reconnu dans la jurisprudence des juridictions françaises.

55. A notre sens, toutes ces explications ne sont pas de nature à invalider les griefs soulevés par la Commission.

56. Ainsi que le représentant de la Commission l'a fait valoir à juste titre à l'audience, ce n'est pas l'ampleur du dispositif policier mis en place qui est décisif mais la question de savoir si les forces de l'ordre sont effectivement intervenues. Il en est de même des instructions, dont la Commission ne conteste pas l'existence. Ce qui est déterminant en revanche, c'est de savoir si ces instructions ont été appliquées en pratique et comment elles l'ont été.

57. A cet égard, de nombreux éléments plaident toutefois en faveur de l'hypothèse selon laquelle la défenderesse n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et proportionnées.

58. Tant le royaume d'Espagne que le Royaume-Uni font remarquer à juste titre que ces déprédations se produisent depuis plus de dix ans. Les faits démontrent que ce sont avant tout certains mois qui sont concernés. Il semble également exister certains lieux particulièrement sensibles. On ne peut qu'être surpris qu'un État comme la France ne soit pas en mesure de prendre des dispositions efficaces contre de tels agissements. C'est d'autant plus vrai que, à plusieurs reprises au cours des années écoulées, la Commission a mis la défenderesse en demeure de les combattre énergiquement. Au demeurant, il est clairement apparu à l'audience devant la Cour — bien que cela soit naturellement sans incidence sur le fond dans le présent recours — que cette situation ne s'est en rien modifiée jusqu'à présent. La représentante du gouvernement espagnol a énuméré toute une série de nouveaux incidents similaires qui se sont produits au cours des dernières semaines.

59. Les difficultés décrites par la défenderesse pour lutter contre de tels actes de vandalisme en cause existent bel et bien, et ne sont d'ailleurs pas contestées par la Commission. On ne saurait toutefois soutenir sérieusement que ces difficultés rendraient une intervention efficace des forces de l'ordre impossible dans tous les cas. Ce n'est peut-être pas un hasard si la défenderesse n'a fait de déclarations expresses qu'à propos d'un seul des incidents mentionnés par la Commission, à savoir celui qui s'est produit le 3 juin 1995 à Salon-de-Provence. Examinons certains des autres incidents. Le 19 avril 1994, quelque 150 personnes ont bloqué le péage de Saint-Jean-de-Védas³⁷.

Contrairement au cas précité, cette agression n'a pas duré dix minutes mais deux heures et demie. Manifestement, les forces d'intervention spéciales mentionnées par la défenderesse n'étaient pas sur place. Mais était-il vraiment impossible d'intervenir avec les forces de police disponibles ou — si nécessaire — de faire appel à des renforts? Deux semaines plus tard, il y a eu au même endroit une nouvelle attaque. Les forces de l'ordre présentes ne sont pas intervenues efficacement³⁸. N'étaient-elles pas en mesure de tenir tête aux manifestants? Un article de presse de juin 1994 relate que lors d'incidents qui se sont produits aux environs de Marseille les forces de l'ordre étaient présentes en grand nombre, sans toutefois intervenir. Pour quelles raisons n'ont-elles pas bougé? A toutes ces questions — et celles-ci n'ont trait qu'à quelques-uns des incidents — la défenderesse n'a fourni aucune réponse.

60. A cet égard, il y a lieu de tenir compte, en particulier, qu'au moins dans l'un des cas cités par la Commission les autorités étaient préalablement informées de la survenance imminente de troubles. Ainsi que la Commission l'a indiqué — sans être démentie par la défenderesse — ce fait ressort d'une lettre du 18 avril 1994, selon laquelle des actions de protestation se dérouleraient dès le lendemain. A cet égard, la lettre du 6 mai 1994, citée par la Commission, dans laquelle les autorités françaises font valoir que ces actions étaient « difficilement prévisibles » est véritablement remarquable. Au demeurant, il convient de faire remarquer une fois encore qu'il ne s'agit pas de faits

37 — Voir les faits relatés au point 2, 4).

38 — Voir les faits relatés au point 2, 5).

isolés mais d'actes qui — ainsi que la représentante du gouvernement espagnol l'a dit à l'audience — se reproduisent année après année à la même époque.

sans exception aucune, contre ces exactions? A titre de précaution, il faut constater ici que la défenderesse n'a pas contesté la réalité de ces propos. Le représentant du gouvernement français, que nous avons interrogé sur ce point à l'audience, n'a pas été en mesure de les commenter.

61. L'affirmation de la défenderesse selon laquelle elle a pris en l'espèce toutes les mesures nécessaires et proportionnées n'est pas non plus corroborée par le comportement du gouvernement français lui-même. La défenderesse n'a fait état d'aucune déclaration officielle de ce dernier condamnant les incidents en cause. Le représentant du gouvernement français s'est contenté d'indiquer à l'audience que, à l'occasion du Conseil européen à Noordwijk³⁹, le président de la République française s'est publiquement excusé auprès du Premier ministre espagnol. Dans sa requête, la Commission a mentionné une déclaration du ministre de l'Agriculture français de l'époque dans laquelle il aurait condamné ces actes de violence, mais n'aurait nullement envisagé une intervention des forces de l'ordre pour y remédier⁴⁰.

62. Certes, nous approuvons la défenderesse lorsqu'elle fait valoir que les autorités de police peuvent renoncer à utiliser la force contre de telles exactions lorsque cette manière d'agir entraînerait des dangers encore plus grands pour l'ordre et la sécurité publics. La Commission également admet ce principe, qui, à notre avis, constitue un principe général régissant les règles relatives à l'ordre et à la sécurité publics. Toutefois, la Commission a fait remarquer à bon droit que la Cour, dans le cadre de sa jurisprudence relative à l'article 36 du traité CE, a toujours imposé des exigences strictes lorsqu'était invoquée la protection de l'ordre et de la sécurité publics pour justifier une restriction de la libre circulation des marchandises. A cet égard, la charge de la preuve incombe à l'État membre. Ainsi, dans l'arrêt Cullet par exemple, cité par la Commission, la Cour a rejeté une argumentation analogue, selon laquelle, dans le cas contraire, il fallait s'attendre à des « réactions violentes » de certains commerçants, au motif que le gouvernement français n'avait pas démontré qu'une modification conforme au droit communautaire de la réglementation en cause « aurait sur l'ordre public et sur la sécurité publique des conséquences auxquelles il ne pourrait faire face grâce aux moyens dont il

Cette déclaration met en cause l'efficacité des instructions aux autorités mentionnées par la défenderesse. Pouvait-on vraiment s'attendre, eu égard au silence du gouvernement ou à l'expression précitée de cette attitude de l'un de ses membres, que les autorités subalternes agissent énergiquement,

39 — Ce Conseil européen s'est réuni le 23 mai 1997.

40 — Voir le texte cité au point 2, 14).

dispose »⁴¹. Cette jurisprudence peut également être transposée à la situation en cause en l'espèce.

63. La Commission a également exposé à bon droit qu'une telle justification ne peut jouer que ponctuellement mais qu'elle ne saurait s'appliquer de manière tout à fait générale. Dans le cas contraire, on aboutirait à la conséquence paradoxale qu'il faudrait consentir à une menace pour l'ordre et la sécurité publics (à savoir les troubles) et s'en accommoder, dans le but précisément de sauvegarder ces intérêts juridiquement protégés. Dans ce contexte, nous ne pouvons que nous rallier à l'opinion de l'avocat général M. Verloren Van Themaat, que la Commission a également citée au cours de l'audience:

« Nous ajouterons toutefois qu'admettre des troubles sociaux pour justifier des violations du principe de la libre circulation des marchandises aurait des conséquences d'une ampleur inadmissible, comme le montrent les expériences faites au cours de l'année écoulée (comme déjà au cours des années précédentes, lors de la 'guerre du vin' entre la France et l'Italie). Si l'on admettait comme justification les blocages de routes et autres moyens de lutte effectifs utilisés par des groupes d'intérêt qui se sentent menacés par l'importation et la vente, à des prix concurrentiels, de certains produits ou services bon marché, ou encore par des travailleurs

immigrés ou par des établissements étrangers, on ne pourrait plus se fier à l'existence des quatre libertés fondamentales du traité. L'étendue de ces libertés serait alors définie non plus par le traité et les institutions communautaires ... mais par des groupes d'intérêts privés. Le principe de l'ordre public exige au contraire, dans des cas de ce genre, que les pouvoirs publics agissent efficacement contre de tels troubles »⁴².

64. Par ailleurs, la défenderesse a fait valoir que le pouvoir reconnu aux autorités de police de renoncer, le cas échéant, à intervenir contre ces déprédations était compensé par l'indemnisation versée par l'État français aux victimes des incidents. Il s'agit, selon elle, d'une obligation légale de réparation, et non d'une responsabilité pour faute des pouvoirs publics. 17 millions de francs auraient déjà été versés en tout au titre des années 1993 à 1995.

65. Cet argument n'appelle pas de longs développements. Le représentant du gouvernement français a lui aussi reconnu à l'audience devant la Cour que cette indemnisation ne constituait en aucun cas un moyen suffisant pour remédier aux entraves à la libre circulation des marchandises. Il semble s'agir en l'occurrence de la bonne volonté que la défenderesse a plusieurs fois confirmée durant la procédure. On peut laisser en

41 — Arrêt du 29 janvier 1985 (231/83, Rec. p. 305, points 32 et 33).

42 — Conclusions du 23 octobre 1984 sous l'arrêt Cullet, précité à la note 41, Rec., p. 306, 312.

suspens ici la question de savoir si tous les dommages ont bien été indemnisés, ce que le gouvernement espagnol en particulier a mis en doute en ce qui concerne les dommages indirects⁴³. Ainsi que la Commission l'a indiqué à juste titre, la réparation des dommages par l'État français peut aussi avoir des conséquences négatives. En effet, on conçoit aisément qu'une telle manière de procéder puisse susciter ou renforcer dans l'esprit des auteurs des déprédations le sentiment qu'il ne leur sera pas demandé compte de leurs actes. C'est que justement, ce ne sont pas eux, mais l'État, qui supportera le poids des réparations. Dans la mesure où ce régime — qui en lui-même s'inspire sans aucun doute de bonnes intentions — constituerait un encouragement à récidiver, il aurait effectivement un « effet pervers », comme la Commission l'admet.

66. Dans ces conditions, il n'y a guère de doute, à notre avis, que la défenderesse n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et proportionnées pour prévenir de telles exactions ou les combattre directement. Afin d'éviter tout malentendu, nous souhaiterions rappeler à nouveau qu'il n'est pas exigé de la défenderesse une protection absolue de la libre circulation des marchandises. Il est naturellement impossible à un État membre de protéger totalement les importations en provenance d'autres États membres d'attaques de personnes privées. On ne saurait pas non plus exiger de lui, ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni l'a exposé à

bon droit, qu'il engage des ressources illimitées en vue d'assurer une telle protection. Toutefois, on est en droit d'exiger qu'il entreprenne les démarches nécessaires et proportionnées à cet effet. Or ce sont précisément ces démarches qui font défaut ici.

67. Dans sa duplique, la défenderesse a expliqué que, dans la présente affaire, elle a employé tous les moyens possibles pour prévenir (et réprimer) les actes en cause, et ce dans des conditions analogues à celles applicables aux violations du droit national « d'une nature et d'une importance similaires ». On ne voit pas très bien quels faits similaires la défenderesse avait à l'esprit. Toutefois, si, par cette déclaration, elle avait entendu se référer à la manière dont les autorités françaises ont réagi aux manifestations de protestation de certaines catégories contre leur propre gouvernement⁴⁴, il conviendrait de réfuter une telle analyse. L'article 30 du traité fait obligation aux États membres (le cas échéant en combinaison avec l'article 5) de protéger la libre circulation des marchandises. Les conditions de cette libre circulation doivent toutefois être définies dans tous les États membres par le traité, c'est-à-dire être identiques. Par conséquent, un État membre ne peut pas invoquer des considérations de politique intérieure, et donc des particularités nationales, en vue de justifier des restrictions à ce principe. S'il en était autrement, le contenu des règles relatives à la libre circulation des marchandises ne serait plus fixé par le traité mais par chaque État membre au gré des aléas politiques.

43 — On entend par dommages indirects les dommages résultant du fait que les négociants d'autres États membres, n'étant pas certains d'être livrés, changent de sources d'approvisionnement.

44 — Ainsi, la toute récente grève des camionneurs est encore dans toutes les mémoires.

Mesures répressives

68. La Commission estime que, dans des cas tels que celui en cause en l'espèce, un État membre peut également satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées des articles 30 et 5 du traité en prenant des mesures répressives efficaces. A son avis en effet, s'il s'avère trop difficile d'obtenir un résultat satisfaisant en recourant à des actions de prévention, l'État membre concerné doit veiller à ce que les poursuites pénales soient véritablement efficaces.

69. Nous estimons quant à nous que l'action d'un État membre qui tolérerait de telles exactions en se contentant de prendre des mesures répressives serait insuffisante. Une telle interprétation ne serait pas conforme à l'importance particulière de la libre circulation des marchandises (et des autres libertés fondamentales). Toutefois, même si l'on prend pour base le point de vue — plus favorable à la défenderesse — soutenu par la Commission, on arrive nécessairement à la conclusion que le recours de cette dernière est fondé. En effet, en matière de répression non plus la défenderesse n'a pas fait tout ce qui était nécessaire et proportionné pour exécuter ses obligations.

70. La Commission est d'avis que les services français compétents n'ont pas suffisamment sanctionné les actes de vandalisme en cause en l'espèce. Elle allègue que, en ce qui concerne les actes commis durant la

période allant d'avril à août 1993, une seule information a été ouverte, qui s'est achevée par un non-lieu. Dans sa requête, elle a fait valoir qu'il en est de même pour la période postérieure, et que, dans l'ensemble, il n'y a eu qu'une seule condamnation (qui a certes touché plusieurs personnes à la fois).

71. La défenderesse objecte, pour sa défense, que les poursuites pénales sont difficiles. Dans sa duplique, elle a expliqué que les agissements délictueux ont systématiquement donné lieu à des enquêtes judiciaires. Si néanmoins peu de poursuites ont abouti à une condamnation pénale, c'est parce que les manifestants n'ont pu être précisément identifiés ou que leur participation aux faits délictueux n'a pu être établie. A cet égard, poursuit la défenderesse, il y a lieu d'observer que le droit pénal français est régi par la présomption d'innocence, et que la responsabilité individuelle doit être établie dans chaque cas. La répression pénale d'autres infractions de nature collective commises en France se heurterait aux mêmes difficultés.

72. A l'audience devant la Cour, le représentant du gouvernement français a indiqué que depuis 1994 six autres personnes avaient été condamnées ou mises en examen.

73. Pour déterminer si, dans la présente affaire, des mesures répressives appropriées ont été prises, il convient certes — ainsi que le fait remarquer à juste titre le

Royaume-Uni — de se montrer plus circonspect encore que dans le cadre du contrôle de l'existence d'actions de prévention suffisantes. En effet, ce n'est pas seulement le parquet, lié par des instructions, qui est en cause ici mais en dernière analyse des tribunaux indépendants. Nous estimons néanmoins que, sur ce point non plus, la défenderesse n'a pas pris toutes les mesures nécessaires et proportionnées pour protéger de cette façon la libre circulation des marchandises contre les actes de violence de particuliers.

74. Tant la Commission que les deux États membres intervenus à l'appui de ses conclusions font remarquer à juste titre qu'un bon nombre des incidents qu'il nous faut examiner ici ont été filmés. Le gouvernement espagnol a produit quelques-uns de ces enregistrements lors du dépôt de son mémoire. Le point de vue de la défenderesse selon lequel il s'agit là d'éléments de preuve parmi d'autres, mais qu'ils n'ont pas en tant que tels et à eux seuls de valeur juridique probante, est exact. On se demande cependant pourquoi, en dépit de l'existence de ces indices, les poursuites pénales ne sont engagées que dans un nombre infime de cas.

75. Ces interrogations deviennent plus fortes encore si l'on songe que, d'après les déclarations — non contredites — de la Commission, les auteurs des déprédations ne prennent, le plus souvent, pas la peine de dissimuler leur identité. A plusieurs reprises d'ailleurs, des forces de l'ordre, bien que présentes, ne sont pas intervenues, ou pas sérieusement, pour empêcher les actes de violence. Il faut se demander, avec la Com-

mission, pourquoi ces forces ne se sont pas au moins efforcées d'appréhender les auteurs, ou n'ont pas au moins recueilli des preuves suffisantes qui auraient permis de les poursuivre pénalement.

76. Si ces considérations sont plutôt générales, il n'en demeure pas moins un fait qui montre en tout cas que dans ce domaine non plus la défenderesse n'a pas pris de mesures suffisantes. Il résulte des faits que des individus isolés et des groupements tels que la « Coordination rurale » ont proféré des menaces et les ont effectivement mises à exécution. La Commission a exposé à juste titre que les autorités connaissaient ces personnes ou étaient en mesure de les identifier. Au moins en ce qui concerne ces personnes, les difficultés décrites par la défenderesse n'ont donc pas pu avoir une grande importance. Selon toute apparence pourtant, il n'a pas été fait grand-chose sur ce point non plus.

Les autorités françaises n'ont donc pas davantage agi avec la fermeté requise pour réprimer ces infractions.

77. En conséquence, le recours de la Commission est entièrement fondé.

78. Il convient de statuer sur les dépens conformément à l'article 69, paragraphes 2 et 4, du règlement de procédure de la Cour.

C — Conclusion

79. En conséquence, nous proposons de constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires et proportionnées afin que des actions de particuliers n'entravent pas la libre circulation des fruits et légumes, la République française a manqué aux obligations qui découlent des organisations communes de marché des produits agricoles et de l'article 30 du traité CE, en liaison avec l'article 5 dudit traité.

Nous proposons en outre de condamner la République française aux dépens, à l'exception de ceux du royaume d'Espagne et du Royaume-Uni, que ces États membres doivent supporter eux-mêmes.