

1. Le règlement n° 2727/75, tel que modifié par le règlement n° 1143/76, permet à la Commission d'adopter des mesures spéciales d'intervention différenciées selon les États membres, en fonction de l'évolution éventuellement divergente des prix de marché des céréales dans les différentes régions de la Communauté.

Ni le Conseil, en conférant pareille habilitation, ni la Commission, en en faisant usage successivement pour prévoir, par son règlement n° 1629/77, la possibilité d'une telle différenciation pour le froment tendre panifiable, puis pour l'introduire par son règlement n° 400/86, n'ont opéré une discrimination entre producteurs de la Communauté au sens de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité ou en raison de la nationalité au sens de l'article 7 du traité. En effet, le Conseil s'est fondé sur un

critère objectif pour autoriser un traitement différencié et la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans l'exercice des pouvoirs qui lui avaient été conférés.

2. La motivation, exigée par l'article 190 du traité, doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Elle doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. On ne saurait cependant exiger que la motivation des règlements spécifie les différents éléments de fait ou de droit, parfois très nombreux et complexes, qui font l'objet des règlements, dès lors que ceux-ci entrent dans le cadre systématique de l'ensemble dont ils font partie.

RAPPORT D'AUDIENCE présenté dans l'affaire 167/88 *

I — Cadre juridique du litige au principal

Le règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales¹, ultérieurement modifié par les règlements n°s 1143/76² et 1018/84³, a

institué un régime de prix et d'intervention communautaire

L'article 3 prévoit la fixation chaque année, par la Communauté, pour le blé tendre, l'orge, le maïs et le sorgho, d'un prix d'intervention unique commun et, pour le blé tendre panifiable (c'est-à-dire répondant à certaines caractéristiques qualitatives particulières), d'un prix de référence d'un montant supérieur au prix d'intervention unique commun, afin d'encourager la production de cette céréale.

* Langue de procédure: le français.

1 — JO L 281, p. 1.

2 — JO L 130, p. 1.

3 — JO L 107, p. 1.

L'article 7 fait obligation aux organismes d'intervention d'acheter au prix d'intervention unique commun les céréales offertes par les producteurs, sous réserve de certaines conditions générales qualitatives et quantitatives.

Complétant ce régime général permanent d'achat obligatoire au prix d'intervention, l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 2727/75 prévoit la possibilité d'adopter des mesures *particulières* d'intervention à l'égard des céréales pour lesquelles il existe dans certaines régions de la Communauté un risque d'apport massif à l'intervention.

Le règlement n° 1146/76 du Conseil, du 17 mai 1976⁴, adopté en application de l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 2727/75, précise en son article 1^{er} que ces mesures particulières peuvent être adoptées, lorsque, dans une ou plusieurs régions de la Communauté, l'évolution des prix du marché marque un fléchissement ou accuse une lourdeur qui, compte tenu du volume de la récolte ou des stocks régionaux et de leur situation géographique, risque d'obliger les organismes d'intervention concernés à effectuer des achats importants à l'intervention.

L'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75 prévoit, en outre, pour le blé tendre de qualité panifiable la possibilité de prendre des mesures *spéciales* d'intervention afin de soutenir le développement de son marché par rapport au niveau de son prix de référence.

L'article 2 du règlement n° 1146/76 du Conseil, précité, dispose que ces mesures spéciales peuvent notamment être réalisées par voie d'adjudications en vue de l'achat, par les organismes d'intervention, de froment tendre panifiable. Aux termes de l'article 4 du règlement n° 1146/76, lorsqu'il est procédé à une adjudication, les conditions de celle-ci doivent assurer l'égalité d'accès et de traitement à tout intéressé, quel que soit le lieu de son établissement dans la Communauté.

En vertu de l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 2727/75, la Commission a adopté le règlement n° 1629/77, du 20 juillet 1977⁵, portant modalités d'application des mesures spéciales d'intervention destinées à soutenir le développement du marché du froment tendre panifiable. Par ce règlement, la Commission a, tout d'abord, défini les critères d'appréciation au vu desquels les mesures sont décidées. L'article 2 indique qu'il est ainsi tenu compte:

- de la situation et des perspectives d'évolution des disponibilités en céréales sur le marché de la Communauté,
- des perspectives d'importation de céréales et d'exportation de froment tendre,
- de l'évolution des cours du froment tendre panifiable sur les places les plus représentatives de la Communauté.

4 — JO L 130, p. 9.

5 — JO L 181, p. 26.

Les mesures qui sont décidées doivent notamment préciser, conformément à l'article 3 du même règlement:

— la qualité et la quantité de céréales concernées,

— le champ d'application géographique et, éventuellement, la durée d'application de la mesure.

L'article 4 introduit, comme l'explique le troisième considérant du règlement, une gradation des mesures spéciales, en fonction de la gravité des circonstances en cause, pouvant aller, finalement, jusqu'à l'achat du froment tendre panifiable par les organismes d'intervention.

Sur la base de ces dispositions, la Commission a arrêté diverses mesures spéciales d'intervention, en fonction de la situation sur le marché, consistant, pour les organismes d'intervention, à acheter les quantités de froment tendre panifiable offertes par les opérateurs dans des limites quantitatives parfois déterminées par État membre⁶.

La mesure spéciale prévue par le règlement n° 400/86 de la Commission, du 21 février 1986⁷, consiste dans l'achat, par les organismes d'intervention des États membres, conformément aux articles 4, paragraphe 3, et 5 du règlement n° 1629/77, précité:

6 — Voir décision 80/533 (JO L 138, p. 11), règlements n°s 1403/83 (JO L 143, p. 21), 1427/83 (JO L 145, p. 24) et 1428/83 (JO L 145, p. 26).

7 — JO L 45, p. 22.

— de froment tendre de qualité panifiable répondant à certaines caractéristiques qualitatives,

— dans les limites quantitatives suivantes⁸:

— République fédérale d'Allemagne: 1 000 000 de tonnes,

— France: 200 000 tonnes,

— Royaume-Uni: 50 000 tonnes,

— Italie: 50 000 tonnes,

— Danemark: 50 000 tonnes,

— Belgique: 50 000 tonnes,

— Pays-Bas: 50 000 tonnes,

— Grèce: 50 000 tonnes,

— Luxembourg: 2 000 tonnes,

— au prix d'intervention applicable pour la campagne 1985/1986, augmenté de 5 %.

8 — Article 1^{er}, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement n° 400/86.

L'article 3 impose aux États membres intéressés:

- soit de constater si, compte tenu des limites quantitatives prévues à l'article 1^{er}, l'ensemble des offres prévues peut être accepté,
- soit, lorsque la quantité globale offerte dépasse la quantité prévue à l'article 1^{er}, de fixer le pourcentage d'abattement à appliquer aux offres reçues.

II — Faits et procédure

L'ensemble des quantités que les producteurs français ont offertes en application de la mesure spéciale d'intervention prévue par le règlement n° 400/86, précité, a porté sur un total de 1 699 740 tonnes.

Comme la limite quantitative fixée pour la France était de 200 000 tonnes, l'Office national interprofessionnel des céréales (ci-après « ONIC ») a dû, en application de l'article 3 du règlement n° 400/86, fixer un pourcentage d'abattement de 88,23 % applicable à toutes les offres. Chaque opérateur français concerné n'a donc pu avoir son offre acceptée que pour 11,77 % des quantités qu'il avait offertes.

Dans le même temps, les quantités offertes dans les autres États membres ont conduit les organismes d'intervention desdits États à fixer un pourcentage d'abattement de 2,55 % en Allemagne et de 0 % pour les autres. C'est donc la totalité, ou la quasi-totalité, des offres qui a été acceptée pour les opérateurs de ces États.

L'Association générale des producteurs de blé (« AGPB ») a déféré au Conseil d'État la décision du directeur général de l'ONIC fixant l'abattement de 88,23 %, en faisant valoir que la mesure d'intervention spéciale instituée par le règlement n° 400/86 violait les articles 7 et 40, paragraphe 3, du traité CEE et que, si elle était jugée conforme à certaines dispositions de l'organisation commune de marché des céréales, ce serait également ces dernières qui devraient être déclarées invalides au regard du principe de non-discrimination.

L'AGPB a également fait valoir qu'en toute hypothèse le règlement n° 400/86 n'était pas correctement motivé et qu'à ce titre il violait l'article 190 du traité CEE.

Estimant que cette contestation revêtait un caractère sérieux, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée sur la question préjudicielle de la validité du règlement n° 400/86 et, dans la mesure nécessaire au règlement de cette question, de la validité des règlements n°s 2727/75 (article 8, paragraphe 2), 1146/76 (article 2) et 1629/77 (article 3).

La question préjudicielle est libellée comme suit:

« si le règlement n° 400/86 de la Commission des Communautés européennes, du 21 février 1986, ainsi que les règlements n°s 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, 1146/76 du Conseil, du 17 mai 1976, et 1629/77 de la Commission, du 20 juillet 1977, méconnaissent les dispositions des articles 7, 40, paragraphe 3, et 190 du traité instituant la Communauté économique européenne ».

La décision du Conseil d'État a été enregistrée au greffe de la Cour le 13 juin 1988.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été présentées par:

- le gouvernement de la République française, représenté par M. Régis de Gouttes, en qualité d'agent,
- le Conseil des Communautés européennes, représenté par M. J. Delmoly, en qualité d'agent,
- la demanderesse au principal, représentée par M^e N. Coutrelis,
- la Commission des Communautés européennes, représentée par M. P. Hetsch, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Elle a toutefois demandé un complément d'informations au Conseil et à la Commission qui ont produit dans les délais.

III — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

Le gouvernement de la République française rappelle que, au cours du comité de gestion

du 30 janvier 1986, plusieurs États membres (France, Pays-Bas, Danemark et Royaume-Uni) ont fait valoir que la proposition de règlement présentée par la Commission et qui allait devenir le règlement n° 400/86 constituait un précédent de quotas nationaux allant dans le sens d'une renationalisation de la politique agricole commune.

La Commission a justifié la création de quotas nationaux par l'existence de niveaux de prix et de possibilités d'écoulement différents selon les États membres.

La délégation française, soutenue par les Pays-Bas et le Danemark, a souligné le caractère illusoire du système de contingentement, les blés français du Nord et du Nord-Est allant en Belgique et en République fédérale d'Allemagne et étant susceptibles de bénéficier dans ces pays de la mesure spéciale d'intervention: le seul effet de la mesure aurait donc été de créer des distorsions de concurrence entre céréaliers en termes de coûts de transport.

Le gouvernement français rappelle à cet égard que, compte tenu de la structure du marché céréalier allemand où près de 75 % de la production allemande est constituée par du blé panifiable, la mesure d'intervention en fin de campagne présentait pour celui-ci des avantages appréciables, susceptibles de compenser la suppression de l'indemnité de fin de campagne.

En l'absence d'avis du comité de gestion, la Commission a finalement décidé de publier le texte de sa proposition initiale.

Selon le gouvernement français, la question qui se pose en l'espèce consiste à savoir si

les critères de la discrimination établis par la Cour sont ou non réunis et si la Commission a ou non outrepassé ses compétences en édictant le règlement n° 400/86.

A cet égard, le gouvernement français relève que rien dans l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75 du Conseil et dans l'article 2 du règlement n° 1146/76 du Conseil ne paraît imposer une répartition quantitative par État membre.

Cependant, l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 2727/75 du Conseil laisserait une marge discrétionnaire à la Commission afin de décider la mesure d'intervention la plus appropriée aux circonstances, à condition que l'égalité d'accès et de traitement soit garantie à tous les opérateurs intéressés. Cette marge discrétionnaire ne serait, au demeurant, que la traduction du principe, reconnu par la Cour, selon lequel « les institutions communautaires compétentes jouissent d'un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne non seulement l'établissement des bases actuelles de leur action, mais encore la définition des objectifs poursuivis, dans le cadre des prévisions du traité, et le choix des instruments appropriés »⁹.

De l'avis du gouvernement français, l'édition par la Commission d'un règlement portant application d'une mesure spéciale pour le froment tendre de qualité panifiable ne constitue pas en tant que telle un dépassement des pouvoirs de gestion consentis à cette institution par les règlements de base du Conseil.

⁹ — Voir arrêt du 17 décembre 1981, 197 à 200, 243, 245 et 247/80, Ludwigshafener Walzmühle/Conseil et Commission, Rec. p. 3211.

Il resterait à déterminer si les modalités retenues par la Commission dans le règlement n° 400/86, à savoir des quotas différenciés par État membre, violent ou non le principe de non-discrimination: pour cela, il conviendrait de juger si la répartition quantitative adoptée par la Commission dans ce règlement est objectivement fondée et suffisamment motivée. Sur ce point, le gouvernement français s'en remet à la sagesse de la Cour.

Selon le *Conseil*, il semble bien que ni l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75 du Conseil ni l'article 2 du règlement n° 1146/76, visés en deuxième instance par la question préjudicielle, n'imposent une répartition quantitative par État membre telle que décidée par la Commission dans son règlement n° 400/86.

Il apparaîtrait que l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 2727/75 laisse une marge discrétionnaire à la Commission, afin de décider la mesure d'intervention la plus appropriée aux circonstances, à condition que l'égalité d'accès et de traitement soit garantie à tout intéressé (voir article 4 du règlement n° 1146/76 du Conseil).

Dans ces conditions, la question préjudicielle semblerait essentiellement porter sur le problème de savoir si la répartition quantitative telle que décidée par la Commission était objectivement fondée et suffisamment motivée, ainsi que conforme aux dispositions précitées des règlements du Conseil, notamment à l'article 4 du règlement n° 1146/76.

Par conséquent, le Conseil n'estime pas nécessaire, à ce stade, de se prononcer

davantage sur la validité de ses règlements n^{os} 2727/75 et 1146/76. La décision de renvoi du Conseil d'État ne contiendrait d'ailleurs aucun élément de fond mettant en cause la validité desdits règlements.

La *demanderesse au principal* estime que l'*organisation commune de marché* ne permet pas à la Commission de fixer une répartition quantitative entre les États membres lorsqu'elle prend une mesure spéciale d'intervention pour le blé tendre panifiable.

L'article 8, paragraphe 2, du règlement n^o 2727/75 se référerait à la situation du marché du blé tendre panifiable de la Communauté dans son ensemble. Le règlement d'application n^o 1146/76 du Conseil ne comporterait de son côté aucune disposition autorisant des contingents nationaux, se contentant de prévoir, en son article 2, des achats par les organismes d'intervention, notamment par voie d'adjudications.

Le règlement n^o 1629/77 de la Commission, siège des dispositions précises qui ont servi de base au règlement n^o 400/86, ne saurait être interprété de manière non conforme aux règlements du Conseil dont il constitue l'application et qui n'autorisent aucune répartition géographique pour des mesures spéciales d'intervention.

Des mesures fondées sur des considérations de marché nationales ou régionales ne pourraient être prises que sur la base de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n^o 2727/75 et de l'article 1^{er} du règlement n^o 1146/76, relatifs à l'intervention préventive, dont l'objectif est différent de celui des mesures spéciales pour le blé panifiable. En adoptant le règlement n^o 400/86 prévoyant des

quotas par État membre, eux-mêmes justifiés par « un niveau de prix et des possibilités d'écoulement différents par État membre »¹⁰, la Commission aurait donc commis un véritable détournement de procédure dans la mesure où elle aurait dû, dans une telle situation, recourir à l'intervention préventive de l'article 8, paragraphe 1, du règlement n^o 2727/75.

Le règlement n^o 1629/77 de la Commission n'autoriserait pas expressément la fixation de quotas par État membre lorsque est prise une mesure spéciale d'intervention pour toute la Communauté. Son article 3 envisagerait simplement la possibilité d'une limitation géographique de la mesure.

Toutefois, si la Cour estimait que le règlement n^o 1629/77 de la Commission autorisait une mesure du type de celle en cause dans la présente affaire, la *demanderesse au principal* demanderait alors à la Cour de déclarer invalide l'article 3, deuxième tiret, de ce même règlement, en ce qu'il permet une différenciation géographique non prévue à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n^o 2727/75 et à l'article 2 du règlement n^o 1146/76.

La différence des pourcentages d'abattement selon les États membres aurait engendré une *inégalité de traitement* entre producteurs de blé tendre panifiable de la Communauté, alors que ceux-ci étaient dans une situation non seulement comparable, mais même, s'agissant notamment des producteurs français et allemands, identique: en effet, lorsque la mesure en cause a été arrêtée par la Commission, le prix de marché du blé tendre exprimé en pourcentage du prix

10 — Troisième considérant du règlement n^o 400/86.

d'intervention oscillait autour de 103 en Allemagne et de 102 en France.

Selon l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75, l'objectif des mesures spéciales d'intervention serait de soutenir le développement du marché du blé par rapport au prix de référence. C'est à la lumière de cet objectif que l'on devrait examiner la mesure en cause pour savoir si elle est justifiée au regard du principe de non-discrimination, et c'est par conséquent le niveau des prix de marché dans chaque région de la Communauté qui constituerait la « situation » à laquelle on doit se référer pour cette appréciation.

On pourrait donc conclure que la différence de traitement dont ont été victimes les producteurs français n'était pas justifiée au regard de l'objectif de soutien des prix que doit poursuivre une mesure spéciale d'intervention pour le blé tendre panifiable.

A contrario, l'absence totale d'offres en Grande-Bretagne et en Italie, pays où les prix de marché étaient très supérieurs au prix d'intervention, confirmerait cette analyse.

La Cour admettrait le traitement différent de situations comparables, lorsque cette différenciation se justifie par des raisons objectives. Mais, le principe de non-discrimination étant un principe fondamental de droit communautaire, c'est à l'autorité qui prend une mesure aboutissant à une différence de traitement qu'il appartiendrait de prouver l'existence de ces « justifications objectives ».

Pour être admises, de telles mesures requerraient donc « une *motivation* particulièrement affinée et convaincante »¹¹. Or, tel ne serait pas le cas du règlement n° 400/86 dont le troisième considérant constituerait non pas une démonstration, mais une pure affirmation.

D'une part, l'affirmation relative aux prix serait inexacte, ou, plus précisément, les différences de prix, qui sont réelles, ne seraient pas de nature à justifier les contingents alloués à chaque État membre.

D'autre part, l'affirmation relative aux possibilités d'écoulement ne serait étayée par aucune analyse, même succincte, du marché de la Communauté en général et de chaque État membre en particulier.

Dans ces conditions, la Cour ne serait pas en mesure d'exercer son contrôle sur le règlement de la Commission ni de vérifier si la différence de traitement entre les opérateurs de la Communauté était objectivement justifiée.

Ne pouvant justifier par des raisons objectives une différence de traitement entre producteurs de la Communauté, la Commission aurait donc dû prendre une mesure globale sans répartition de contingents nationaux, comme elle l'avait fait, par exemple, à la fin de la campagne 1983/1984¹². La limitation des quantités prises en charge et, le taux d'abattement qui en résultait étaient alors fixés au plan communautaire, et si la même méthode avait été appliquée en 1986, le pourcentage des quantités acceptées aurait été, pour

11 — Voir conclusions de l'avocat général, M. Capotorti dans l'affaire 158/80, Rewe/Hauptzollamt Kiel, arrêt du 7 juillet 1981, Rec. p. 1834.

12 — Règlement n° 1810/84, du 28 juin 1984, (JO L 170, p. 33).

chaque producteur de la Communauté, de 53,9 % au lieu de 97,45 % en Allemagne et 11,77 % en France.

Il apparaît également qu'avec la méthode retenue par la Commission en 1986 les agriculteurs de la Communauté n'ont même pas bénéficié de la mesure spéciale d'intervention dans son intégralité. En effet, seulement 1 261 700 tonnes auraient été acceptées alors que 1 502 000 tonnes avaient été prévues. Cette dernière constatation confirmerait, si besoin était, l'inadéquation de la répartition géographique retenue au but recherché et donc le caractère discriminatoire du règlement n° 400/86.

La demanderesse au principal propose donc à la Cour, à titre principal, de répondre au Conseil d'État que le règlement n° 400/86 de la Commission n'est pas conforme aux règlements nos 2727/75 (article 8, paragraphe 2) et 1146/76 (article 2) du Conseil en ce qu'il fixe des quotas par État membre pour une mesure spéciale d'intervention pour le blé tendre panifiable.

A titre subsidiaire, la demanderesse au principal propose en toute hypothèse à la Cour de répondre que la Commission, en fixant par son règlement n° 400/86 des quotas par État membre pour les prises en charge à l'intervention de blé tendre panifiable, a violé les articles 7, 40, paragraphe 3, et 190 du traité CEE, car elle a traité différemment des opérateurs de la Communauté se trouvant dans des situations comparables, sans apporter de justification objective.

La Commission observe au préalable que la mesure spéciale en cause n'a pas été réalisée

par voie d'adjudication, de sorte que les dispositions de l'article 2 du règlement n° 1146/76 du Conseil, visées par la juridiction de renvoi dans les motifs de sa décision, ne sont pas applicables en l'espèce.

La *motivation* du règlement n° 400/86, plus particulièrement en ce qui concerne la fixation de limites quantitatives d'achat différenciées selon les États membres, répondrait aux exigences posées par la Cour.

Les mesures spéciales d'intervention viseraient à soutenir le prix du froment tendre panifiable lorsque la situation du marché de ce produit l'exige¹³. C'est à cet objectif que répondrait la mesure spéciale en cause. Ainsi que le précise, en effet, le premier considérant du règlement n° 400/86, celle-ci serait fondée sur l'existence, au début de l'année 1986, de stocks importants de froment tendre panifiable sans débouchés prévisibles dans un proche avenir et, par là même, susceptibles d'affecter la tenue de son marché.

Quant à la différenciation des quantités maximales susceptibles d'être achetées par les organismes d'intervention des différents États membres, elle serait justifiée par le fait que cet excédent global des stocks recouvrirait des situations différentes. En effet, pour reprendre les termes exprimés du troisième considérant du règlement, la situation du marché du froment tendre panifiable aurait été « caractérisée par un niveau de prix et des possibilités d'écoulement différents selon les États membres ».

¹³ — Voir article 8, paragraphe 2, alinéa 1, du règlement n° 2727/75.

La différenciation serait ainsi clairement et précisément motivée par une appréciation de la situation d'ensemble du marché de la Communauté, corrigée en fonction des différences de prix et de débouchés existant selon les États membres. En outre, les critères qui ont conduit la Commission à porter cette appréciation seraient connus, puisque énumérés à l'article 2 de son règlement n° 1629/77. De plus, il y aurait lieu de rappeler ici que l'article 3 de ce dernier indique explicitement que les mesures spéciales d'intervention précisent notamment la quantité des céréales concernées et le champ d'application géographique de la mesure.

La Commission considère qu'il a été ainsi satisfait à l'obligation de motivation imposée par l'article 190 du traité CEE. En effet, en précisant, notamment, d'une part, l'appréciation portée par la Commission sur l'état du marché, d'autre part, les critères objectifs de différenciation, les motifs du règlement, ensemble avec les dispositions générales de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/85 et des articles 2 et 3 du règlement n° 1629/77, permettent, de façon claire et non équivoque, aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle de légalité.

A propos de la *discrimination* alléguée entre les producteurs de froment tendre de la Communauté, la Commission rappelle que les mesures spéciales d'intervention prévues par l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75 peuvent être décidées par la Commission chaque fois que la situation du marché de ce produit l'exige, en vue de soutenir son prix par rapport aux prix de référence. Dans l'exercice de cette compétence, le Conseil aurait conféré à la Commission un large pouvoir d'appréciation, puisqu'il lui appartient de décider la nature et l'application des mesures spéciales.

Précisément, l'article 3 du règlement n° 1629/77 permet à la Commission d'adopter une telle mesure là où une telle intervention s'avère, en fonction de l'évolution des prix, particulièrement nécessaire. Selon les circonstances, la Commission pourrait être amenée à adopter une mesure spéciale différenciée en fonction de la situation respective existant sur les marchés des États membres, notamment afin de limiter la mesure spéciale d'intervention au strict nécessaire et d'éviter qu'elle n'entraîne des perturbations sur d'autres marchés. Elle n'interdirait cependant pas aux opérateurs d'offrir leurs céréales à l'intervention dans l'État membre de leur choix.

La Commission considère, ainsi que l'explique le troisième considérant de son règlement n° 400/86, que la différenciation en cause était objectivement justifiée par les différences existant, selon les États membres, aux niveaux des prix et des possibilités d'écoulement du froment tendre panifiable, de sorte qu'il était opportun de satisfaire avant tout les offres provenant des marchés connaissant un niveau de prix inférieur et des débouchés réduits.

Si les prix de marché du froment tendre panifiable avaient connu, depuis le mois d'octobre 1985, une évolution assez ferme, puisqu'ils se situaient, dans la plupart des États membres, au-dessus du prix d'intervention pour ce produit, la diversité des situations que recouvre cette tendance expliquerait la solution que la Commission a retenue.

Les prix de marché des trois principaux pays producteurs de froment tendre panifiable — dans l'ordre, la France, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne —

auraient connu la même hausse tendancielle, mais ils se seraient situés à des niveaux différents, les écarts pouvant être considérables.

L'analyse des prix de marché au cours de la période en cause ferait ressortir que le besoin de soutien des prix se faisait ressentir, parmi les trois principaux pays producteurs, avant tout en France et en Allemagne et, entre ces deux derniers marchés, avant tout sur le second cité. La tendance, plus ferme que sur le marché allemand, des prix du froment tendre panifiable sur le marché français s'expliquerait en particulier par l'évolution favorable des exportations françaises de froment tendre pendant la période allant d'octobre 1985 à janvier 1986.

Les exportations françaises vers les pays tiers auraient, pour les mois de novembre et décembre 1985 et janvier 1986, atteint ou largement dépassé 1 million de tonnes, chiffre sans commune mesure avec le volume des exportations réalisées dans le même temps par les deux autres principaux pays producteurs.

Or, la Commission observe que les quantités de froment tendre pour lesquelles des restitutions à l'exportation ont été adjudgées ont, le 31 octobre 1985, dépassé 1 million de tonnes, pour une restitution fixée à 77,50 écus par tonne, la quantité cumulative du froment tendre ainsi exporté atteignant près de 3 millions de tonnes au 30 janvier 1986.

Il ne ferait guère de doutes que les producteurs français ont largement profité de ces adjudications. En outre, la Commission

aurait été amenée, pendant la même période, à vendre, en vue de son exportation, des quantités importantes de froment tendre d'intervention¹⁴, afin de ralentir la hausse de son prix sur le marché français.

Ainsi, la situation du froment tendre panifiable sur les marchés français et allemand n'aurait pas été comparable: outre un avantage de prix de plus de 1 %, la production de froment tendre français aurait disposé d'un débouché naturel à l'exportation sans commune mesure avec les possibilités d'écoulement du même type de froment tendre produit en Allemagne. Les besoins de soutien du prix de marché étant, par là même, objectivement différenciés, ce serait à bon droit que la Commission a imposé des limites quantitatives différentes aux offres pouvant être acceptées dans ces deux pays.

Au surplus, la Commission souligne que le retrait du marché allemand de 1 000 000 de tonnes de froment tendre panifiable a indirectement profité aux opérateurs français, traditionnellement fournisseurs de ce marché en blé panifiable.

La Commission conclut qu'ainsi objectivement justifiée la différenciation en cause n'est pas constitutive d'une discrimination entre les producteurs concernés, interdite par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité.

¹⁴ — Conformément aux dispositions des articles 7 et suiv. du règlement n° 1836/82 de la Commission, du 7 juillet 1982, fixant les procédures et conditions de mise en vente des céréales détenues par les organismes d'intervention (JO L 202, p. 23).

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

Le *Conseil* a été invité par la Cour à répondre, par écrit, à la question suivante:

« Les mesures spéciales d'intervention prévues pour le froment tendre panifiable par l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75 du Conseil, tel que modifié par le règlement n° 1143/76, excluent-elles, selon le Conseil, le recours, pour cette même céréale, à des mesures particulières d'intervention au sens de l'article 8, paragraphe 1, du même règlement? »

Selon le Conseil, les mesures particulières et les mesures spéciales d'intervention, prévues respectivement au paragraphe 1 et au paragraphe 2 de l'article 8 du règlement n° 2727/75, tel que modifié par le règlement n° 1143/76, visent des situations différentes pour lesquelles elles ont dû apporter, en règle générale, des solutions différentes. Rien dans les textes n'exclut, toutefois, que les deux types de mesures soient applicables pour le froment tendre panifiable.

La *Commission* a été invitée par la Cour à répondre, par écrit, aux questions suivantes:

« 1) Compte tenu des divergences linguistiques du règlement n° 400/86, la Commission peut-elle confirmer avoir envisagé l'adoption d'une mesure basée sur l'article 8, alinéa 2, du règlement n° 2727/75?

2) La Commission est priée d'indiquer l'importance des interventions sur le marché du blé tendre (campagne 1985/1986) effectuées selon l'article 7 du règlement n° 2727/75.

3) Commission est invitée à communiquer à la Cour, d'une part, les rapports prix de marché/prix d'intervention commun du froment panifiable existant dans les États membres concernés au cours des six mois précédant chacune des mesures spéciales d'intervention que la Commission a adoptées pour cette céréale, d'autre part, l'état des autres paramètres visés par l'article 2 du règlement n° 1629/77 de la Commission au vu desquels la Commission a adopté chacune desdites mesures. »

1. Malgré les divergences linguistiques relevées, la Commission confirme que, par le règlement n° 400/86, c'est bien une mesure spéciale d'intervention, au sens de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75, qu'elle entendait adopter. Cela résulte tant de l'économie générale que de la finalité du règlement n° 400/86.

En effet, ce règlement a pour objet de soutenir le marché du froment tendre panifiable au niveau d'un prix supérieur de 5 % au prix d'intervention, par l'achat à l'intervention d'environ 1 500 000 tonnes de cette céréale, alors que les mesures particulières visent, au contraire, à prévenir les achats massifs à l'intervention par des mesures alternatives. De plus, les dispositions du règlement en cause relatives aux modalités d'achat du froment tendre panifiable sont déterminées conformément à celles fixées

par le règlement n° 1629/77, précité, de la Commission.

2. En réponse à la deuxième question posée par la Cour, la Commission joint, en annexe 1, un tableau statistique indiquant l'évolution cumulative, pendant la campagne 1985/1986, des acceptations de froment tendre à l'intervention, effectuées conformément à l'article 7 du règlement n° 2727/75 du Conseil.

3. En ce qui concerne les rapports prix de marché/prix d'intervention du froment tendre panifiable, la Commission joint, en annexe 2, les tableaux statistiques retraçant l'évolution mensuelle de cette relation pour chacune des campagnes de commercialisation depuis l'adoption du règlement n° 1629/77.

S'agissant des autres paramètres visés à l'article 2 du règlement précité, la Commission précise qu'elle ne dispose pas de statistiques mensuelles relatives à l'état global des quantités stockées dans l'ensemble de la Communauté, en particulier de celles disponibles sur le marché libre (stocks privés).

En cours de campagne, le suivi du marché, aux fins de sa gestion, s'effectue essentiellement sur la base de l'évolution de la relation de prix précitée. Il est aussi tenu compte, le cas échéant, des données et des estimations élaborées à partir des informations communiquées par les États membres et les milieux professionnels. Leur actualisation régulière permet de dresser le bilan général d'approvisionnement de la Communauté qui comporte les paramètres quantitatifs décrivant l'état du marché de chaque céréale. Les bilans intermédiaires, estimatifs et provisoires, ne sont pas conservés, dès lors qu'ils

sont actualisés, mais aboutissent à l'élaboration d'un bilan, lui aussi provisoire, de fin de campagne.

La Commission n'est, dès lors, en mesure de communiquer à la Cour l'état des disponibilités en céréales sur le marché de la Communauté et des perspectives d'importation et d'exportation que pour la mesure spéciale contestée en l'espèce. En annexe 3 sont donc jointes deux séries de tableaux mis à la disposition du comité de gestion au cours du mois de janvier 1986. Les deux premiers — a) et b) — donnent l'état des quantités disponibles à l'intervention dans les différents États membres au 26 janvier 1986 pour le blé tendre, fourrager et panifiable. Quant aux deux derniers tableaux — c) et d) —, ils comportent, pour le blé tendre en particulier, les données fournies par les autorités françaises et allemandes pour dresser, au 14 janvier 1986, le bilan de la campagne, en indiquant, notamment, les stocks à l'intervention prévus en fin de campagne.

L'interprétation de ces différentes données et la comparaison des différentes mesures spéciales adoptées depuis 1977 par la Commission appellent cependant deux observations complémentaires.

En premier lieu, lorsqu'il s'agit d'apprécier l'état du marché à un moment donné en vue d'adopter une mesure spéciale d'intervention, il doit être souligné que le critère décisif de décision est constitué par l'évolution, au cours des quelques mois précédant immédiatement la mesure envisagée, de la relation prix de marché/prix d'intervention de la céréale concernée.

Ce rapport de prix est, en effet, la résultante des décisions prises par les opérateurs sur le marché. Il traduit, par conséquent, l'état d'équilibre entre l'offre et la demande au cours de la période prise en considération, donc entre les différents paramètres visés par l'article 2 du règlement n° 1629/77.

En second lieu, en vue de comparer les différentes mesures spéciales adoptées depuis 1977, deux séries de facteurs méritent une attention particulière.

Il convient, tout d'abord, de rappeler que le marché des céréales a subi le contrecoup des excédents progressivement accumulés après les récoltes records de 1982 et de 1984. Pour le froment tendre, le développement d'une situation excédentaire a conduit la Commission, dès le début de la campagne 1983/1984, à limiter le volume des quantités pouvant être portées à l'intervention dans le cadre des mesures spéciales, alors que l'intervention était, en fait, jusque là ouverte sans limite de cet ordre. C'est dans le contexte de maîtrise progressive de la production que doit donc être replacée la mesure spéciale en cause.

Le second facteur à prendre en considération concerne la période de la campagne où la mesure est prise.

A ce titre, elle réagit à une situation différente de celle existant en début ou en fin de campagne, périodes où toutes les autres mesures ont été prises.

Les mesures prises en début de campagne visent à soutenir, en cas de besoin, le prix de marché du froment tendre panifiable par rapport à son prix de référence: il s'agit de porter l'ensemble du marché de ce produit, en vue de la nouvelle campagne, au niveau du prix de référence, afin que les producteurs puissent, au moment même où la récolte n'est pas encore achevée, déjà compter sur un niveau de prix déterminé. En fin de campagne, c'est-à-dire à un moment où la proximité de la nouvelle récolte ne permet plus de favoriser les exportations pour des quantités stockées depuis près de un an, ces mesures ont pour objet de résorber les quantités n'ayant pu trouver, en cours de campagne, de débouchés.

Par contre, intervenant en milieu de campagne, la mesure spéciale prévue par le règlement n° 400/86 devait prendre en compte son propre impact sur le marché afin d'éviter d'y provoquer de nouvelles distorsions susceptibles d'en affecter l'équilibre. Voilà pourquoi elle est fondée sur l'évolution comparative dans les différents marchés, pendant les derniers mois de 1985 et janvier 1986, du rapport entre prix de marché et prix d'intervention ainsi que sur l'évolution des courants d'exportation pendant la même période.

Ainsi la mesure spéciale en cause est la seule qui ait été adoptée en milieu de campagne.

T. F. O'Higgins
Juge rapporteur