

ARRÊT DE LA COUR

8 juin 1989 *

Dans l'affaire 167/88,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Conseil d'État de la République française et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB), à Paris,

et

Office national interprofessionnel des céréales (ONIC),

une décision à titre préjudiciel sur la validité de règlements agricoles communautaires,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, T. F. O'Higgins et F. Grévisse, présidents de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida et M. Diez de Velasco, juges,

avocat général: M. G. Tesauro

greffier: M^{me} D. Louterman, administrateur principal

considérant les observations présentées:

— pour l'AGPB, partie demanderesse au principal, par M^e Nicole Coutrelis, avocat,

* Langue de procédure: le français.

- pour le gouvernement de la République française, par M. Régis de Gouttes, en qualité d'agent, à la procédure écrite,
- pour le Conseil des Communautés européennes, par M. J. Delmoly, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. P. Hetsch, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 21 février 1989,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 11 mai 1989,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par décision du 22 avril 1988, parvenue à la Cour le 13 juin suivant, le Conseil d'État de la République française a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à la validité de règlements agricoles communautaires.
- 2 Cette question a été soulevée à l'occasion d'une requête par laquelle l'Association générale des Producteurs de blé et autres céréales, établie à Paris (ci-après « AGPB »), a demandé au Conseil d'État d'annuler la décision de l'Office interprofessionnel des céréales (ci-après « ONIC ») appliquant, en vertu de règlements agricoles communautaires, un pourcentage d'abattement de 88,23 % aux quantités de blé tendre offertes à l'intervention par les producteurs français.
- 3 L'article 8 du règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L 281, p. 1),

tel que modifié par le règlement n° 1143/76, du 17 mai 1976 (JO L 130 p. 1), prévoit, d'une part, en son paragraphe 1, 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 et ouvre, d'autre part, en son paragraphe 2, la possibilité de prendre des mesures spéciales d'intervention afin de soutenir le développement du marché du blé tendre de qualité panifiable par rapport au niveau de son prix de référence communautaire.

- 4 Le règlement n° 1146/76 du Conseil, du 17 mai 1976, relatif aux mesures particulières et spéciales d'intervention dans le secteur des céréales (JO L 130, p. 9), adopté en application de l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 2727/75, précité, précise en son article 1 que les mesures particulières peuvent être prises, 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.
- 5 En vertu de l'article 8, paragraphe 4, du règlement n° 2727/75, précité, la Commission a adopté le règlement n° 1629/77, du 20 juillet 1977, portant modalités d'application des mesures spéciales d'intervention destinées à soutenir le développement du marché du froment tendre panifiable (JO L 181, p. 26).
- 6 L'article 2 de ce règlement définit les critères d'appréciation au vu desquels ces dernières peuvent être adoptées, à savoir:
 - la situation et les perspectives d'évolution des disponibilités en céréales sur le marché de la Communauté,
 - les perspectives d'importation de céréales et d'exportation de froment tendre,
 - l'évolution des cours du froment tendre panifiable sur les places les plus représentatives de la Communauté.

- 7 Conformément à l'article 3 du même règlement, les mesures spéciales doivent notamment préciser la qualité et la quantité des céréales concernées, le champ d'application géographique de ces mesures et, éventuellement, la durée de leur application.
- 8 Sur la base de ces dispositions, la Commission a adopté le règlement n° 400/86, du 21 février 1986, portant application d'une mesure spéciale d'intervention pour le froment tendre de qualité panifiable (JO L 45, p. 22). En vertu de l'article 1^{er} de ce règlement, les organismes d'intervention nationaux achètent les quantités de froment tendre qui leur sont offertes au prix d'intervention applicable pour la campagne 1985/1986, augmenté de 5 %, à concurrence de quantités déterminées par État membre, soit, notamment, 1 000 000 de tonnes pour la République fédérale d'Allemagne et 200 000 tonnes pour la République française. Selon l'article 3, paragraphe 1, du règlement précité, lorsque la quantité globale offerte dépasse la quantité prévue, les États membres intéressés fixent sans délai le pourcentage d'abattement à appliquer aux offres reçues.
- 9 L'ensemble des quantités que les producteurs français ont offertes, en vertu de la mesure spéciale d'intervention prévue par le règlement n° 400/86 précité, ayant porté sur un total de 1 699 740 tonnes, l'ONIC a dû, en application de l'article 3 du règlement n° 400/86 précité, fixer un pourcentage d'abattement de 88,23 % applicable à toutes les offres. En revanche, les quantités offertes en République fédérale d'Allemagne ont conduit l'organisme d'intervention de cet État à fixer un pourcentage d'abattement de 2,55 %.
- 10 L'AGPB a déféré au Conseil d'État la décision de l'ONIC en faisant valoir que la mesure d'intervention spéciale, instituée par le règlement n° 400/86, violait le principe de non-discrimination consacré par les articles 7 et 40, paragraphe 3, du traité CEE et que, si elle était jugée conforme aux dispositions de l'organisation commune de marché des céréales, ces dernières devaient également être déclarées invalides au regard de ce même principe. En toute hypothèse, le règlement n° 400/86 n'aurait pas été correctement motivé.
- 11 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, à titre préjudiciel, sur la question de savoir

« si le règlement n° 400/86 de la Commission des Communautés européennes, du 21 février 1986, ainsi que les règlements nos 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 ».

- 12 Pour un plus ample exposé du cadre juridique et des faits de l'affaire au principal, du déroulement de la procédure ainsi que des observations écrites déposées devant la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.
- 13 Il ressort des motifs de l'arrêt de renvoi que la juridiction nationale demande en substance à la Cour de se prononcer sur la validité du règlement n° 400/86, précité, et, dans la mesure nécessaire à la solution de cette question, sur la validité de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75, modifié, de l'article 2 du règlement n° 1146/76, précité, et de l'article 3 du règlement n° 1629/77 dont, selon l'AGPB, procède le règlement n° 400/86.
- 14 Afin de donner une réponse utile à la juridiction nationale, il y a lieu de répondre à la question préalable de savoir si la Commission était à tout le moins compétente, en vertu du règlement n° 2727/75, modifié, pour adopter des mesures spéciales d'intervention différenciées en fonction des États membres concernés.

Sur la compétence de la Commission

- 15 Selon une jurisprudence constante de la Cour (voir, notamment, arrêt du 11 mars 1987, *Rau e.a./Commission*, affaires jointes 279, 280, 285 et 286/84, Rec. p. 1069), la compétence d'exécution reconnue à la Commission dans le domaine de la politique agricole commune doit être interprétée largement. La Commission étant seule à même de suivre de manière constante et attentive l'évolution des marchés agricoles et d'agir avec l'urgence que requiert la situation, le Conseil peut être amené, dans ce domaine, à lui conférer de larges pouvoirs d'appréciation et d'action. Dans cette hypothèse, les limites de cette compétence doivent être appréciées notamment au regard des objectifs généraux essentiels de l'organisation commune de marché.

- 16 Or, il n'apparaît pas que la différenciation des mesures spéciales d'intervention, en fonction de l'évolution éventuellement divergente des prix du marché du blé tendre panifiable dans les différents États membres, soit incompatible avec l'objectif que poursuivent de telles mesures, à savoir le soutien de ces prix par rapport au prix de référence communautaire unique.
- 17 En effet, si le règlement n° 2727/75, modifié, a, comme l'indique le troisième considérant du règlement n° 1143/76, supprimé la régionalisation des prix du froment tendre pour le remplacer par un régime d'intervention à un niveau de prix unique pour la Communauté, il ne ressort pas de l'économie de ses dispositions qu'il ait pour autant exclu la possibilité pour la Commission d'adopter des mesures spéciales d'intervention différenciées par État membre.
- 18 Au contraire, il ressort du huitième considérant du règlement n° 1143/76, précité, que le Conseil a prévu l'adoption de mesures d'intervention tant particulières que spéciales en relevant que des circonstances particulières pouvaient, dans certaines régions de la Communauté, provoquer momentanément une évolution des prix de marché différente de celle observée dans le reste de la Communauté.
- 19 Dans ces conditions, l'article 8 du règlement n° 2727/75, modifié, ne saurait être considéré comme ayant entendu exclure la possibilité pour la Commission d'adopter des mesures spéciales différenciées par État membre, bien qu'une telle possibilité n'ait été expressément prévue qu'à l'égard des mesures particulières.
- 20 Par ailleurs, une telle exclusion contraindrait la Commission à adopter des mesures spéciales applicables à l'ensemble de la Communauté et l'empêcherait ainsi d'adapter les mesures de soutien des prix aux besoins spécifiques réels des seuls marchés nationaux concernés, alors que le principe de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché.
- 21 Il s'ensuit que la Commission était compétente aussi bien pour préciser à l'article 3 de son règlement n° 1629/77, précité, la possibilité de différenciation géographique des mesures spéciales que pour adopter concrètement dans son règlement

n° 400/86, précité, la mesure spéciale différenciée mise en cause devant la juridiction nationale.

Sur la méconnaissance du principe de non-discrimination

- 22 Il y a lieu d'examiner si le règlement n° 2727/75, modifié, n'est pas contraire au principe de non-discrimination en ce qu'il permet à la Commission d'adopter des mesures spéciales différenciées.
- 23 La Cour a déjà dit pour droit (voir, notamment, arrêt du 17 juin 1987, Frico, 424 et 425/85, Rec. p. 2755) que l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, en tant qu'expression spécifique du principe général d'égalité, ne s'opposait pas à ce que des situations comparables soient traitées différemment lorsqu'un tel traitement est objectivement justifié.
- 24 La Cour a considéré, en particulier (voir arrêt du 11 juillet 1974, Union des minotiers de la Champagne/Gouvernement français, 11/74, Rec. p. 877), que le régime des prix d'intervention régionalisés par zone de production, en vigueur avant l'instauration du système de prix communautaire unique, n'était pas discriminatoire en tant qu'il était déterminé en fonction de critères objectifs propres à la réglementation commune du marché.
- 25 Or, on ne saurait considérer que le Conseil n'a pas appliqué un critère objectif en habilitant la Commission, par le règlement n° 2727/75, modifié, à adopter des mesures spéciales d'intervention différenciées, lorsque les prix de marché nationaux du froment tendre panifiable risquent de ne plus se développer normalement par rapport au niveau du prix de référence communautaire.
- 26 Il s'ensuit que le règlement n° 2727/75, modifié, ne comporte aucune 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.

- 27 Étant donné, par ailleurs, que l'article 2 du règlement n° 1146/76 du Conseil, précité, ne concerne pas la possibilité de différencier par État membre les mesures spéciales d'intervention, sa validité ne saurait être mise en cause.
- 28 Il convient encore de vérifier si, pour sa part, la Commission n'a pas violé le principe de non-discrimination en fixant par son règlement n° 400/86, précité, pour les prises en charge à l'intervention du blé tendre panifiable, des quotas sensiblement différents pour la République française et la République fédérale d'Allemagne.
- 29 Il importe de rappeler que, s'agissant de l'évaluation d'une situation économique complexe, la Commission jouit, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation et qu'en contrôlant la légalité de l'exercice d'un tel pouvoir la Cour doit se limiter à examiner si l'acte dont la validité est contestée n'est notamment pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation (voir arrêt du 25 janvier 1979, Racke, 98/78, Rec. p. 69).
- 30 Il est constant que la Commission a adopté la mesure litigieuse en se fondant essentiellement sur les différences des prix de marché nationaux et d'écoulement du froment tendre panifiable, constatées, notamment, entre le marché français et le marché allemand au cours des mois précédant l'adoption de ladite mesure. Au cours des débats, il n'a pas été contesté que les possibilités d'écoulement du froment tendre panifiable sur le marché français étaient supérieures à celles observées sur le marché allemand.
- 31 Par ailleurs, en dépit du faible écart entre les prix des marchés allemand et français, il n'apparaît pas que la Commission ait manifestement surestimé celui-ci aux fins de la répartition des quantités admises à l'intervention. Il importe de relever également que la Commission a fait valoir, sans être contredite, qu'en janvier 1986 les autorités françaises avaient manifesté l'intention de déstocker une partie des quantités de froment tendre panifiables détenues par l'organisme d'intervention, de sorte que la Commission a pu, sans commettre d'erreur manifeste, considérer que le besoin de soutien des prix se faisait ressentir davantage sur le marché allemand que sur le marché français.

- 32 Enfin, la baisse du prix de marché français et la hausse du prix allemand, intervenues postérieurement à l'adoption de la mesure litigieuse, et l'écart considérable entre les pourcentages d'admission de blé tendre panifiable à l'intervention constatés respectivement sur le marché français et le marché allemand ne suffisent pas en eux-mêmes pour conclure à l'invalidité de la mesure litigieuse, compte tenu du caractère complexe des prévisions économiques que celle-ci comportait.
- 33 Dans ces conditions, la différence de traitement opérée par les règlements en cause ne constitue pas 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.

Sur la motivation du règlement n° 400/86

- 34 Selon une jurisprudence constante de la Cour, confirmée, notamment, par l'arrêt du 22 janvier 1986 (Eridania, 250/84, Rec. p. 117), la motivation, exigée par l'article 190 du traité, doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Elle doit faire apparaître d'une 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.
- 35 Le règlement n° 400/86, précité, qui s'insère dans le contexte normatif de l'organisation commune du marché des céréales, répond aux exigences de motivation exigées par la Cour, dès lors qu'il précise l'appréciation portée par la Commission sur l'état du marché ainsi que les critères d'appréciation essentiels — niveau des prix de marché et possibilités d'écoulement — pris en considération pour fixer les limites quantitatives d'achat différenciées.
- 36 Pour toutes ces raisons, il y a lieu de répondre que l'examen de la question préjudicielle n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements visés par la juridiction nationale.

Sur les dépens

- 37 Les frais exposés par le gouvernement français, le Conseil et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Conseil d'État de la République française, par décision du 22 avril 1988, dit pour droit:

L'examen de la question posée par le Conseil d'État de la République française n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements visés par la juridiction nationale.

Due

O'Higgins

Grévisse

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 juin 1989.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due