ARRÊT DE LA COUR
24 février 1988 *

Dans l'affaire 264/86,

République française, représentée par M. Gilbert Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et M. Philippe Pouzoulet, en qualité d'agent suppléant, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince-Henri,

partie requérante,

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté par M. Francisco Javier Conde de Saro, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, en qualité d'agent, assisté par M. Rafael García-Valdecasas Fernández et M. Ramiro Sánchez de Lerín García-Ovies, membres du service juridique de l'État pour la Cour de justice des Communautés européennes, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

partie intervenante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M^me^ Denise Sorasio, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation des règlements n^os^ 2469/86 et 2470/86 de la Commission, du 31 juillet 1986, relatifs à l'octroi de l'indemnité compensatoire aux producteurs de thon destiné à l'industrie de la conserve,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodríguez Iglesias, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, C. Kakouris et T. F. O'Higgins, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 2 décembre 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 14 janvier 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 octobre 1986, la République française a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à l'annulation du règlement n° 2469/86 de la Commission, du 31 juillet 1986, établissant les modalités d'application relatives à l'octroi de l'indemnité compensatoire aux producteurs de thon destiné à l'industrie de la conserve (JO L 211, p. 19), et du règlement n° 2470/86 de la Commission, de la même date, fixant le montant maximal de l'indemnité compensatoire pour les thons livrés à l'industrie de la conserve durant la période du 1er janvier au 31 mars 1986 (JO L 211, p. 22).

2 Au cours de l'audience, la partie requérante a précisé que, en ce qui concerne le règlement n° 2469/86, le recours ne vise qu'à établir l'illégalité de la disposition figurant à l'article 2, paragraphe 3. Les arguments qu'elle a invoqués contre la validité de ce règlement, et qui ont été appuyés par la partie intervenante, le royaume d'Espagne, ne concernent effectivement que cette disposition.

3 Le litige est relatif à l'indemnité compensatoire qui peut, aux termes de l'article 17 du règlement n° 3796/81 du Conseil, du 29 décembre 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur de produits de la pêche (JO L 379, p. 1, ci-après « règlement de base ») être « accordée, si nécessaire, aux producteurs de thon de la Communauté » pour certains types de thon destinés à l'industrie de la conserve.

4 Les considérants du règlement de base expliquent qu'une baisse de prix à l'importation de thon destiné à l'industrie de la conserve, dont les droits du tarif douanier sont suspendus en totalité en vertu de l'article 20 du règlement, peut menacer le niveau des revenus des producteurs communautaires et que doit, dès lors, être prévue la possibilité d'accorder des indemnités compensatoires à ces producteurs « en tant que de besoin ». Les considérants ajoutent que, en l'absence d'une production communautaire suffisante de thon, les industries de transformation alimentaires utilisatrices de ces produits doivent continuer à bénéficier de conditions d'approvisionnement comparables à celles dont bénéficient les pays tiers exportateurs de thon en conserve, les inconvénients pouvant en résulter pour les producteurs communautaires de thon étant « susceptibles d'être compensés » par l'octroi des indemnités prévues à cette fin.

5 Aux termes de l'article 17, paragraphe 5, du règlement de base, il appartient au Conseil d'arrêter les « règles générales » concernant l'octroi de l'indemnité en question. Le paragraphe 6 du même article prévoit que les « modalités d'application » de ce régime seront fixées par la Commission selon la procédure du comité de gestion.

6 Les règles générales en question ont été fixées par le règlement n° 1196/76 du Conseil, du 17 mai 1976, établissant les règles générales relatives à l'octroi de l'indemnité compensatoire aux producteurs de thon destiné à l'industrie de la conserve (JO L 133, p. 1). Ce règlement était fondé sur un règlement de base antérieur, le règlement n° 100/76, dont l'article 17 avait la même portée que l'article 17 du règlement de base actuel. En vertu de l'article 7 du règlement n° 1196/76, la Commission arrête, selon la procédure du comité de gestion, les « modalités d'application » du règlement, ainsi que le montant maximal de l'indemnité compensatoire. Les modalités d'application ont été fixées par le règlement n° 2469/86 de la Commission, précité, alors que le règlement n° 2470/86 fixe, sur la base de ces dispositions, les montants maximaux de l'indemnité compensatoire pour le premier trimestre de l'année 1986.

7 Les gouvernements français et espagnol reprochent à la Commission d'avoir introduit, par l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86, un plafonnement du montant de l'indemnité compensatoire non prévu par le règlement n° 1196/76 du Conseil, et d'avoir calculé, dans le règlement n° 2470/86, le montant maximal de l'indemnité sur la base de ce plafonnement.

8 Pour un plus ample exposé des règlements communautaires en la matière ainsi que des moyens et arguments des parties, 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.

9 Le gouvernement français invoque deux moyens à l'appui de son recours. Les deux règlements de la Commission n'auraient pas été suffisamment motivés, notamment en ce sens que leurs considérants n'expliqueraient pas les motifs ayant conduit la Commission à établir un plafonnement de l'indemnité. En outre, la Commission serait incompétente pour établir un plafonnement de l'indemnité, la réglementation arrêtée par le Conseil ne laissant pas de place à la fixation d'un tel plafonnement. Il convient d'examiner d'abord ce dernier moyen.

10 Les dispositions pertinentes du règlement n° 1196/76 du Conseil sont les suivantes. L'article 3 prévoit que l'indemnité compensatoire est accordée lorsque, simultanément, le prix moyen trimestriel sur le marché communautaire et le prix d'entrée du produit en cause se situent à un niveau inférieur à 90 % du prix à la production communautaire, qui est un prix fixé par le Conseil en vertu du règlement de base. D'après l'article 4, l'indemnité compensatoire n'est accordée que s'il apparaît, après examen, que la situation constatée sur le marché communautaire est la conséquence du niveau des prix sur le marché mondial du thon et qu'une baisse du prix sur le marché communautaire n'est pas provoquée par une augmentation anormale des quantités produites. Enfin, l'article 5 dispose que le montant de l'indemnité est limité à la différence entre le prix à la production communautaire et le prix effectivement perçu par le producteur communautaire, mais que ce montant ne peut dépasser la différence entre le prix à la production communautaire et le prix moyen trimestriel sur le marché communautaire.

11 L'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86 de la Commission prévoit que le montant maximal de l'indemnité est fixé au niveau nécessaire pour assurer que la

baisse du prix sur le marché communautaire ne menace pas le revenu que les producteurs de thon tirent de la commercialisation des quantités produites, tant sur le marché de la Communauté que sur celui des pays tiers. Il résulte d'une « note technique » que la Commission a mise à la disposition du comité de gestion, et qui se trouve au dossier, que cette règle de plafonnement a pour effet de permettre à la Commission d'appliquer, à l'évaluation du montant maximal de l'indemnité sur la base du règlement du Conseil, une « correction » pour assurer que ce montant n'excède pas la diminution effective des recettes globales des producteurs communautaires. Cette correction est calculée sur la base d'une comparaison du produit du prix moyen et des quantités vendues, sur le marché commun, ainsi que sur celui des pays tiers, pour le trimestre en cause avec la moyenne pondérée pour le trimestre correspondant des trois années précédentes.

12 Les gouvernements français et espagnol considèrent que le règlement du Conseil comporte des limitations très précises en ce qui concerne le calcul du montant maximal de l'indemnité compensatoire et ne laisse pas de place à l'introduction d'une nouvelle limite importante dans le cadre des modalités d'application établies par la Commission. En outre, la règle de plafonnement fixée par la Commission serait fonction de l'évolution des revenus des producteurs, en tenant compte des quantités produites, alors que ce même élément aurait déjà été pris en considération par l'article 4 du règlement du Conseil.

13 La Commission estime que la distinction entre les « règles générales » à arrêter par le Conseil et les « modalités d'application » à fixer par la Commission ne peut être établie en faisant abstraction du contexte réglementaire en cause. Or, en l'occurrence, la disposition de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86 serait conforme à l'objectif de l'indemnité compensatoire tel que défini par les considérants du règlement de base tout en n'étant pas en contradiction avec les dispositions du règlement n° 1196/76 du Conseil.

14 Il y a lieu de constater d'abord que les dispositions des règlements n^{os} 3796/81 et 1196/76 du Conseil qui habilitent la Commission à établir, selon la procédure du comité de gestion, les modalités d'application du régime d'aide en cause mentionnent des exemples de telles modalités d'application et que ces exemples n'incluent pas la fixation de règles de plafonnement de l'indemnité. C'est ainsi que l'article 17, paragraphe 6, du règlement de base évoque notamment la fixation des coeffi-

cients d'adaptation applicables aux différentes espèces, tailles et formes de présentation de thon, ainsi que la liste des marchés et des ports représentatifs pris en considération pour la constatation des cours moyens mensuels. L'article 7 du règlement n° 1196/76 du Conseil mentionne, à titre d'exemple, les ajustements de la moyenne pondérée des cours moyens mensuels.

15 Dans ces conditions, le problème litigieux se ramène à celui de savoir si le fait que le Conseil a inclus, parmi les « règles générales » relatives à l'octroi de l'indemnité, des limitations précises en ce qui concerne le calcul du montant maximal fait obstacle à la fixation d'un plafonnement additionnel au titre des « modalités d'application » établies par la Commission, lorsque ce plafonnement est fonction du niveau des revenus des producteurs de thon.

16 A cet égard, il convient d'examiner aussi bien les objectifs de l'indemnité compensatoire que les dispositions qui régissent les conditions de son octroi.

17 Quant aux objectifs, il faut rappeler que l'indemnité compensatoire a été prévue en vue de contrebalancer le désavantage financier pouvant résulter d'une baisse de revenu occasionnée par l'ouverture du marché européen aux thons congelés pour l'industrie de conserve provenant de pays tiers. C'est donc à juste titre que la Commission a soutenu que les institutions compétentes sont obligées de tenir compte, dans le calcul du montant maximal de l'indemnité, de la menace pour le niveau des revenus des producteurs que constituent les courants d'importation dans la Communauté.

18 Cette constatation n'implique cependant pas nécessairement qu'il serait loisible à la Commission d'introduire, dans le cadre des modalités d'application, un plafonnement basé sur la situation des revenus des producteurs, évaluée sur la base des quantités produites et du prix moyen. En effet, le grief des gouvernements français et espagnol consiste précisément à soutenir que tout élément basé sur le niveau des revenus a déjà été pris en compte par le règlement n° 1196/76, et notamment par son article 4, de façon à exclure toute introduction d'autres limitations fondées sur de tels éléments.

19 La Commission fait valoir, sur ce point, que l'article 4 ne vise qu'une situation particulière, à savoir celle où une baisse de prix sur le marché communautaire serait provoquée par une « augmentation anormale » des quantités produites dans la Communauté; dans ce cas, aucune indemnité ne peut être accordée. Cette disposition laisserait ouverte la possibilité, pour la Commission, de moduler le montant maximal de l'indemnité en tenant compte d'une augmentation de la production communautaire qui, sans être anormale, pourrait néanmoins compenser la perte des revenus occasionnée par la baisse des prix.

20 Cet argument de la Commission doit être rejeté. Le règlement du Conseil rappelle, en effet, dans ses considérants que l'indemnité compensatoire a été prévue parce qu'une baisse du prix d'importation peut menacer le revenu des producteurs communautaires, mais il se réfère, pour l'appréciation de cette menace, au niveau des prix. C'est seulement dans le cas d'une augmentation anormale des quantités produites dans la Communauté que l'évolution de la production, plutôt que celle du niveau des prix, entre en jeu, et cela pour écarter toute possibilité d'accorder l'indemnité.

21 Il faut en conclure que le règlement n° 1196/76 doit être considéré comme exhaustif pour ce qui est de la prise en considération de l'évolution des quantités produites et du niveau des revenus et que, par conséquent, la Commission n'avait pas compétence pour prévoir, dans le cadre de la fixation des modalités d'application du régime d'octroi de l'indemnité, des règles de plafonnement basées sur ces mêmes critères.

22 Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'incompétence de la Commission doit être accueilli et que l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86 de la Commission doit être annulé, sans qu'il soit nécessaire d'examiner l'autre moyen.

23 Par voie de conséquence, le règlement n° 2470/86 de la Commission, qui comporte le calcul du montant maximal de l'indemnité compensatoire tel qu'il résulte de l'application de cette disposition, doit être annulé dans son ensemble.

Sur les dépens

24 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Or, ni le gouvernement français ni le gouvernement espagnol n'ont conclu à la condamnation de la Commission aux dépens. Il en résulte que, bien que la Commission ait succombé, il y a lieu de faire supporter à chaque partie ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **L'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86 de la Commission, du 31 juillet 1986, établissant les modalités d'application relatives à l'octroi de l'indemnité compensatoire aux producteurs de thon destiné à l'industrie de la conserve, est annulé.**

2) **Le règlement n° 2470/86 de la Commission, du 31 juillet 1986, fixant le montant maximal de l'indemnité compensatoire pour le thon livré à l'industrie de la conserve durant la période du 1er janvier au 31 mars 1986, est annulé.**

3) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Mackenzie Stuart Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Koopmans Everling Galmot Kakouris O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 24 février 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

A. J. Mackenzie Stuart