RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 264/86 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique*

1.1. *Règlement de base et règles générales d'application*

Le 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), qui a remplacé le règlement n° 100/76 (JO L 20, p. 1), prévoit la possibilité d'accorder une indemnité compensatoire aux producteurs de certaines espèces de thon destiné à l'industrie de la conserve.

Aux termes de l'article 20 de ce règlement, les droits du tarif douanier commun applicables à certains produits de la pêche sont suspendus en totalité; parmi ces produits figurent les thons destinés à la fabrication industrielle des préparations et conserves de poissons. Les considérants du même règlement expliquent qu'une baisse des prix à l'importation de ces produits peut menacer le niveau des revenus des producteurs communautaires et qu'il convient, dès lors, de prévoir que des indemnités compensatoires seront accordées aux producteurs en tant que de besoin. Il serait toutefois de l'intérêt de la Communauté que l'application des droits du tarif douanier commun soit suspendue en totalité; en l'absence d'une production communautaire suffisante de thon, il conviendrait de maintenir pour les industries de transformation alimentaires utilisatrices de ces produits des conditions d'approvisionnement comparables à celles dont bénéficient les pays tiers exportateurs de thon. Les inconvénients pouvant résulter de ce régime pour les producteurs communautaires de thon seraient susceptibles d'être compensés par l'octroi d'indemnités.

L'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 3796/81 prévoit que, pour les thons destinés à l'industrie de la conserve, une indemnité compensatoire est accordée aux producteurs de thon de la Communauté. Selon le paragraphe 5 de l'article 17, le Conseil arrête les règles générales concernant l'octroi de l'indemnité et fixe le prix à la production communautaire du thon destiné à l'industrie de la conserve. Le prix à la production est fixé, d'après le paragraphe 4, sur la base de la moyenne des prix constatés au cours d'une période de référence sur les marchés de gros ou les ports représentatifs. Aux termes du paragraphe 6, les modalités d'application de l'article 17 sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 33, c'est-à-dire par la Commission, selon la procédure du comité de gestion.

Les règles générales mentionnées dans l'article 17, paragraphe 5, ont été arrêtées 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 est d'ailleurs fondé sur l'ancien règlement de base, le règlement n° 100/76 susmentionné. Le règlement n° 1196/76 dispose, entre autres, que l'indemnité compensatoire est accordée lorsque, simultanément, le prix moyen trimestriel et le prix d'entrée sur le marché

* Langue de procédure: le français.

communautaire se situent à un niveau inférieur à 90 % du prix à la production communautaire. Selon l'article 4, l'indemnité compensatoire n'est accordée que s'il apparaît que la situation constatée sur le marché communautaire est la conséquence du niveau de 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. Aux termes de l'article 5, le montant de l'indemnité compensatoire est limité à la différence entre le prix à la production communautaire et le prix effectivement perçu par le producteur. Toutefois, ce montant ne peut dépasser la différence entre le prix à la production communautaire et le prix moyen trimestriel sur le marché communautaire. Enfin, l'article 7 prévoit que les modalités d'application du règlement et le montant maximal de l'indemnité compensatoire sont arrêtés par la Commission, selon la procédure du comité de gestion.

1.2. *Les règlements contestés*

Après avoir constaté que les conditions prévues dans le règlement n° 1196/76 pour l'octroi de l'indemnité étaient réunies, la Commission a arrêté, sur la base de l'article 17, paragraphe 6, du règlement n° 3796/81 et de l'article 7 du règlement n° 1196/76, les deux règlements contestés. Il s'agit du règlement n° 2469/86, établissant les modalités d'application relatives à l'octroi de l'indemnité compensatoire aux producteurs de thon destiné à l'industrie de la conserve, et du règlement n° 2470/86, 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.

L'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86 est libellé comme suit:

« 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. »

L'article 1er du règlement n° 2470/86 fixe les montants maximaux de l'indemnité: pour l'albacore entier, pesant plus de 10 kg, 170 écus par tonne, pour l'albacore entier de moins de 10 kg, 185 écus par tonne (l'albacore est un thon blanc).

2. *Procédure*

La requête de la République française a été enregistrée au greffe de la Cour le 21 octobre 1986.

Par ordonnance du 11 mars 1987, la Cour a admis le royaume d'Espagne à intervenir à l'appui des conclusions de la République française.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

La Cour a cependant invité la Commission à répondre, par écrit, à trois questions. Celle-ci a donné suite à cette demande dans les délais impartis.

II — Conclusions des parties

La *partie requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer nul et non avenu le 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;

2) déclarer également nul et non avenu 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.

La *partie intervenante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer nul et non avenu le paragraphe 3 de l'article 2 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;

2) déclarer nul et non avenu en totalité le règlement n° 2470/86 de la Commission, du 31 juillet 1986, fixant le plafond de l'indemnité pour le thon livré à l'industrie de la conserve pendant la période du 1er janvier au 31 mars 1986.

La *partie défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours comme non fondé;

2) condamner la partie requérante aux dépens de l'instance.

III — Moyens et arguments des parties

La *République française* et le *royaume d'Espagne* articulent leurs arguments autour de deux moyens:

— l'incompétence de la Commission;

— la violation de l'article 190 du traité CEE.

1. *L'incompétence de la Commission*

Tout d'abord, le *gouvernement français* fait valoir que l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86 établit une restriction supplémentaire par rapport aux critères arrêtés par le Conseil dans l'article 5 du règlement n° 1196/76 pour la fixation de l'indemnité. Ensuite, le gouvernement explique que le montant maximal de l'indemnité, tel qu'arrêté par le règlement n° 2470/86, a été calculé selon une règle complexe, figurant dans une note technique de la Commission établie en vue des travaux du comité de gestion des produits de la pêche et distribuée au cours d'une séance de ce comité. L'application de cette règle réduirait considérablement le montant de l'indemnité. Par conséquent, les producteurs ne recevraient qu'une fraction de l'indemnité à laquelle ils auraient légitimement droit. Or, le gouvernement français estime que, par l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86, et par la règle de calcul, la Commission aurait institué un plafonnement de l'indemnité.

Le gouvernement français soutient, à cet égard, que la Commission serait incompétente pour établir un plafonnement de l'indemnité. Il résulterait de l'article 7 du règlement n° 1196/76 que le seul pouvoir de la Commission est celui d'établir les données nécessaires au calcul de l'indem-

nité. Les critères pour la détermination de celle-ci auraient déjà été arrêtés par le Conseil de façon claire et précise dans l'article 5 dudit règlement. Le plafonnement introduit par la Commission ne constituerait pas une « modalité d'application » des critères retenus par le Conseil, mais une modification de ceux-ci, ce qui serait contraire au principe de la hiérarchie des normes.

La *Commission* souligne, à titre préliminaire, que l'article 17 du règlement n° 3797/81 donne expressément compétence à la Commission pour arrêter, selon la procédure du comité de gestion, les modalités d'application de cette disposition.

La Commission allègue d'abord qu'il résulte du règlement n° 1196/76 que l'octroi de l'indemnité ne relève pas d'un mécanisme automatique en ce sens qu'il incomberait uniquement à la Commission de chiffrer des données précisées dans ce règlement. En fait, la Commission aurait une marge d'appréciation, puisque l'article 5 et l'article 7 dudit règlement prévoient, d'une part, que l'indemnité « est limitée » à la différence entre le prix à la production et le prix perçu (« shall not exceed » dans la version anglaise), d'autre part, que la Commission doit arrêter son « montant maximal ». S'il s'agissait seulement de faire référence au double plafonnement expressément prévu à l'article 5, les règles habituelles de rédaction législative auraient voulu que l'on écrive que le montant de l'indemnité « est égal » à la différence entre le prix à la production et le prix perçu.

Ensuite, la Commission fait valoir qu'une interprétation des règles fixées par le Conseil à la lumière du système général et des finalités de la réglementation en cause mène à la même conclusion. Pour respecter la finalité de l'indemnité, il faudrait limiter son montant à la perte de revenu nette qui résulte de la baisse du prix à l'importation, pour autant que cette baisse de prix soit due à la suspension des droits du TDC. Une interprétation du règlement définissant un montant fixe et prévisible de l'indemnité causerait des perturbations des courants d'échange: elle pourrait aboutir à une surcompensation des pertes de revenu, susceptible d'inciter les producteurs à livrer dans la Communauté et à réduire leurs livraisons habituelles dans des pays tiers.

Enfin, la Commission observe que le gouvernement français n'invoque aucun argument tendant à démontrer que la méthode de fixation du montant maximal de l'indemnité telle qu'établie par la « note technique » serait erronée.

Dans sa réplique, le *gouvernement français* soutient que le paragraphe 3 de l'article 2 du règlement n° 2469/86 n'est pas une simple « modalité d'application », mais une règle générale relative à l'octroi de l'indemnité. Cette « règle générale » trouverait ses modalités d'application dans le règlement n° 2470/86 et, pour l'essentiel, dans la « note technique » soumise au comité de gestion des produits de la pêche. Le gouvernement ajoute que, si le Conseil avait voulu établir un tel régime, il n'aurait certainement pas manqué d'assortir les dispositions de l'article 5 du règlement n° 1196/76 d'une restriction supplémentaire du type de celle inscrite au paragraphe 3 de l'article 2 du règlement n° 2469/86. En outre, le gouvernement français voit mal pourquoi la différence entre le prix à la production communautaire et le prix effectivement perçu par le producteur ne devrait pas lui être intégralement versée.

Le *gouvernement espagnol* fait remarquer que l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86 a introduit un élément nouveau

qui serait incompatible avec le mode de calcul prévu par l'article 5 du règlement n° 1196/76. Cette dernière disposition préciserait, avec une clarté exceptionnelle, les modalités de calcul du montant de l'indemnité. Le sens littéral de l'expression « le montant est limité à la différence » (entre le prix de la production communautaire et le prix perçu par le producteur) serait identique à celui de l'expression « le montant est égal à la différence ». Il résulterait de ces critères précis établis par le Conseil que, en réalité, la marge d'appréciation invoquée par la Commission n'existe pas. Le règlement d'application n° 2469/76 de la Commission ne serait donc pas conforme au règlement du Conseil, dont il devrait pourtant assurer l'exécution.

En ce qui concerne le règlement n° 2470/86, le gouvernement espagnol soutient que la nullité de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86 entraîne la nullité de toutes les dispositions du règlement n° 2470/86. En effet, pour la fixation du montant maximal de l'indemnité, ce règlement aurait utilisé un mode de calcul autre que celui défini à l'article 5 du règlement n° 1196/76.

2. *La violation de l'article 190 du traité*

Le *gouvernement français* fait valoir que ni le plafonnement de l'indemnité prévu par le règlement n° 2469/86 ni son montant maximal fixé par le règlement n° 2470/86 ne feraient l'objet d'une motivation appropriée. Le plafonnement constituerait cependant l'un des éléments essentiels et nouveaux du régime institué par la Commission; par conséquent, il aurait dû faire l'objet d'une motivation effective et substantielle. S'il est vrai que les considérants du règlement n° 2470/86 donnent quelques indications sur les motifs qui ont conduit la Commission à établir un plafonnement, cette motivation serait pourtant insuffisante. En outre, la Commission ne pourrait se fonder sur aucune des dispositions arrêtées par le Conseil pour justifier le défaut de motivation des règlements d'application.

La *Commission* observe que, selon la jurisprudence de la Cour, il suffit que la motivation fasse apparaître l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution auteur de l'acte contesté. La motivation des différents éléments de fait ou de droit et une motivation spécifique pour chacun des choix techniques ne seraient pas exigées. En outre, lorsqu'il s'agit d'un règlement d'application, une motivation par référence aux éléments figurant dans le règlement de base serait suffisante. Or, cette dernière technique aurait été appliquée pour motiver la disposition de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2469/86 qui se trouve au cœur du litige. Au surplus, le contenu de cette disposition indiquerait lui-même quel est l'objectif du système retenu. En ce qui concerne la motivation du règlement n° 2470/86, la Commission estime que les huit considérants de ce règlement constituent une motivation abondante qui indique clairement pour quelles raisons les conditions requises étaient réunies et quelles conditions devraient entrer en ligne de compte pour la fixation du montant d'indemnité. La Commission ajoute qu'en l'espèce les autorités françaises ont eu connaissance de la méthode retenue pour fixer le montant de l'indemnité dès avant l'entrée en vigueur du règlement.

La Commission observe encore que, si on devait considérer la motivation du règlement n° 2469/86 comme insuffisante, la motivation du règlement n° 2470/86 suffirait aussi pour le premier règlement. En effet, il s'agirait de deux règlements visant la même matière, adoptés à la même date et selon la même procédure, et publiés au même Journal officiel.

Dans sa réplique, le *gouvernement français* se borne à observer qu'il ne comprend pas comment une motivation pourrait ressortir du dispositif d'un règlement et que la valeur d'une motivation ne serait pas proportionnelle à sa longueur.

Le *gouvernement espagnol* fait valoir que le règlement n° 2470/86 fixe le montant de l'indemnité sans expliquer les données dont il a été tenu compte pour arriver au résultat obtenu. Le gouvernement estime qu'en l'espèce le résultat serait sensiblement différent de celui qui aurait été obtenu par l'utilisation des données prévues par les règlements du Conseil. Il fournit, à cet égard, les chiffres suivants: l'indemnité prévue par le Conseil aurait été de 315 écus par tonne, au lieu de 170 écus, pour l'albacore de plus de 10 kg, et de 344 écus, au lieu de 185 écus, pour l'albacore de moins de 10 kg. Dans ces conditions, les motifs du règlement devraient exposer la méthode appliquée de façon claire et complète.

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

1. *Les questions*

Par lettre du 6 juillet 1987, la Commission a été invitée à répondre aux questions suivantes:

« 1) La défense de la Commission paraît impliquer qu'en établissant les modalités d'application de l'indemnité compensatoire, et en fixant le montant de cette indemnité, la Commission ne pouvait pas se fonder sur la seule application des critères prévus par le règlement n° 1196/76 du Conseil. La Commission est invitée à expliquer pourquoi un mode de calcul basé sur ces seuls critères aurait eu pour résultat de 'surcompenser' les pertes de revenus. Elle est également invitée à développer l'argument selon lequel un tel mode de calcul aurait risqué de compromettre le bon fonctionnement du régime de l'indemnité compensatoire, eu égard, notamment, à l'article 4 du règlement n° 1196/76 du Conseil.

2) La Commission est également invitée à indiquer si des données factuelles, survenues à l'occasion de l'élaboration des règlements n^{os} 2469/86 et 2470/86, l'ont amenée à ne pas inclure la méthode concrète du calcul de l'indemnité compensatoire (bien que présentée au comité de gestion) dans les considérants des règlements n^{os} 2469/86 et/ou 2470/86. »

2. *Résumé des réponses de la Commission*

1. Quant à la première partie de la première question, la Commission répète que l'objet de l'indemnité en cause est de permettre le maintien du revenu des producteurs de thon de la Communauté, lequel peut être menacé par le régime d'importation à droit nul en cas de baisse du prix mondial du thon. Or, le revenu des producteurs serait essentiellement déterminé par deux éléments: le prix du thon et la quantité produite. Ces deux éléments figurent également dans le règlement n° 1196/76 du Conseil: l'article 4 concerne les quantités (l'indemnité ne peut être octroyée si la baisse des prix sur le marché communautaire résulte d'une augmentation anormale des quantités produites); les articles 3 et 5 visent les conditions d'octroi de l'indemnité relatives au niveau du prix d'entrée et du prix communautaire.

Selon la Commission, il y avait donc lieu de fixer le montant de l'indemnité compensatoire en tenant compte de ces deux

éléments: prix et quantité. Une méthode fondée uniquement sur les prix aurait eu pour résultat de « surcompenser » les pertes de revenu.

Un calcul du montant de l'indemnité sur la seule base des prix (prix à la production communautaire moins prix moyen trimestriel) aurait abouti aux niveaux suivants pour le premier trimestre de 1986:

— 315 écus par tonne pour l'albacore de plus de 10 kg,

— 344 écus par tonne pour l'albacore de moins de 10 kg.

Le montant global des indemnités qui auraient dû être versées aux producteurs français aurait atteint 3 243 806 écus.

Toutefois, il faut tenir compte de la perte de revenu effective, notamment parce que, pendant le premier trimestre 1986, il y a eu une augmentation de la production de thon.

Les recettes globales des producteurs de thon (le prix de produits débarqués multiplié par les quantités commercialisées) ont été de 25 259 926 écus dans le premier trimestre de 1986. La moyenne des recettes globales réalisées pendant les trois premiers trimestres de 1983, 1984 et 1985 (la période de référence) a été 27 010 551 écus. Or, la différence, c'est-à-dire la diminution effective des recettes globales, n'est que de 1 750 625 écus.

Il résulterait de ces données que, si l'indemnité avait été fondée seulement sur les prix, les producteurs de thon, auraient reçu un supplément au revenu de 1 493 181 écus (3 243 806 écus — 1 750 625 écus) par rapport au revenu atteint pendant la période de référence.

Pour ces raisons, une correction dans le calcul du montant de l'indemnité était nécessaire.

2. En ce qui concerne la deuxième partie de la première question, la Commission explique que, si les modalités d'octroi de l'indemnité allaient au-delà d'un maintien du revenu des producteurs, l'indemnité aurait eu pour effet incitatif d'augmenter la production sur le marché communautaire. Une telle augmentation serait contraire aux critères figurant à l'article 4 du règlement n° 1196/86.

La Commission ajoute que la période qui a succédé au premier trimestre de 1986 a été marquée par une telle augmentation des quantités débarquées dans la Communauté que la baisse des prix était tout à fait compensée. Dans ces circonstances, la Commission a considéré qu'il n'y avait pas lieu d'octroyer l'indemnité compensatoire.

3. La Commission répond à la deuxième question qu'elle ne peut faire état d'aucune donnée factuelle ou d'autre élément particulier qui l'aurait conduite à ne pas inclure la méthode concrète du calcul de l'indemnité dans les considérants des règlements n^{os} 2469/86 et/ou 2470/86.

La Commission croit avoir procédé de la même façon que dans la généralité des cas où elle doit définir une méthode de calcul, fixer le montant chiffré d'une aide ou subvention communautaire, etc. La technique législative retenue consiste à faire figurer dans les considérants les éléments pris en considération pour aboutir au résultat chiffré figurant dans le dispositif. A titre d'exemple, elle se réfère à un certain nombre de règlements agricoles.

T. Koopmans
Juge rapporteur