RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 278/84 *

I — Exposé des faits

1. Le régime communautaire des prix communs pour les produits agricoles était basé au début sur la fixation des prix, pour tous les États membres, en unité de compte (remplacée en 1979 par l'Écu); ensuite, ces prix étaient convertis en monnaie nationale sur la base des parités fixes déclarées et acceptées par le Fonds monétaire international.

Toutefois, étant donné que, dans l'économie en général, d'autres parités s'étaient installées entre les monnaies des États membres, il s'est avéré nécessaire d'introduire, au moyen du règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole (JO L 106, p. 1), le système des montants compensatoires monétaires qui vise à compenser, dans les échanges, la différence existant entre le taux de conversion agricole et la parité basée sur le taux de change effectif, par des montants positifs ou négatifs.

Cependant, bien que ce régime de montants compensatoires ait permis en principe de maintenir des prix de soutien, fixés en unités de compte, à un montant identique pour tous les États membres, le régime conduisait à des niveaux de prix en monnaie nationale variant d'un État membre à l'autre. Aussi toute augmentation de prix en unités de compte sans adaptation des parités fixes entraînait-elle par là-même un accroissement correspondant de la différence déjà existante entre les niveaux de prix en monnaie nationale. En conséquence, il a été nécessaire de réduire l'importance des montants compensatoires monétaires appliqués et, partant, d'introduire, en 1975, un taux « représentatif » pour toutes les monnaies des États membres, plus proche de la réalité économique dans le secteur de l'agriculture et devant servir à calculer les prix agricoles nationaux.

2. Pour parer aux difficultés suscitées par les montants compensatoires monétaires et dans le cadre de l'effort fait pour réintégrer le secteur agricole dans la réalité économique par l'alignement des taux représentatifs sur les taux réels (les taux « pivots »), le Conseil a adopté le règlement n° 855/84, du 31 mars 1984, relatif au calcul et au démantèlement des montants compensatoires monétaires applicables à certains produits agricoles (JO L 90, p. 1). Ce règlement prévoit, d'une part, des modifications du calcul des montants compensatoires monétaires (article 1er) et, d'autre part, des modifications des taux représentatifs ainsi que des « mesures de compensation » (articles 2 à 6).

a) L'*article 2* du règlement précité dispose que ses annexes remplacent celles du règlement n° 1223/83 du Conseil, du 20 mai 1983, relatif aux taux de change à appliquer dans le secteur agricole (JO L 132, p. 33). Il en résulte, notamment pour les céréales, le sucre et la fécule de pomme de terre, les modifications suivantes en ce qui concerne les taux de conversion représentatifs pour la République fédérale d'Allemagne:

Valeur de l'Écu

	Jusqu'au 31. 12. 1984	*à partir du 1. 1. 1985*
Céréales	2,52875 DM	2,39792 DM
Sucre	2,51457 DM	2,38516 DM
Fécule de pomme de terre	2,51457 DM	2,38516 DM

* Langue de procédure: l'allemand.

b) En République fédérale d'Allemagne, les nouveaux taux de conversion représentatifs conduisent à une baisse des prix de soutien, exprimés dans la monnaie du pays, d'environ 5,2 % à partir du 1er janvier 1985. Cette réévaluation des taux représentatifs a donc entraîné une baisse du revenu agricole en Allemagne et, en compensation, le gouvernement fédéral allemand a été autorisé, en vertu de l'*article 3* du règlement n° 855/84, à accorder une aide spéciale « aux producteurs agricoles allemands » dont le montant ne peut pas dépasser 3 % du prix hors TVA payé par l'acheteur du produit agricole.

c) Selon l'*article 4* du règlement n° 855/84, la Communauté participe au financement de l'aide visée de façon dégressive à la hauteur de 120 millions d'Écus en 1985 et de 100 millions d'Écus en 1986.

d) Enfin, l'*article 7* du règlement n° 855/84 prévoit que

« des mesures transitoires nécessaires pour:

— faciliter le passage d'un régime de calcul des montants compensatoires monétaires à l'autre,

— éviter des perturbations à la suite de la réévaluation des taux représentatifs du mark allemand et du florin néerlandais au 1er janvier 1985,

peuvent être arrêtées selon la procédure prévue à l'article 6 du règlement n° 974/71 ».

3. Ce dernier article renvoie, en ce qui concerne la procédure à suivre, au régime défini à l'article 26 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). Ce régime dit de comité de gestion consiste à saisir un comité composé de représentants des États membres, présidé par un représentant de la Commission et chargé d'émettre un avis sur les projets de mesures prévues par la Commission. A cet égard, l'article 26, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75 prévoit, notamment, que le comité émet l'avis sur ces mesures « dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence des questions soumises à examen ». Si le comité n'a pas émis l'avis dans le délai prévu, la Commission peut adopter la réglementation en question.

Ces dispositions sont cependant complétées par le règlement intérieur des comités de gestion du secteur agricole. Il ressort de ce règlement, notamment, que c'est le président du comité qui établit l'ordre du jour (article 2). L'article 3 du règlement intérieur prévoit:

« La convocation, l'ordre du jour ainsi que les projets de mesures pour lesquels l'avis du comité est demandé et tous autres documents de travail sont transmis par le président aux représentants des États membres au comité ... Ces documents doivent parvenir aux représentations permanentes des États membres au plus tard huit jours avant la date de la réunion.

A la demande du représentant d'un État membre ou de sa propre initiative, le président peut, dans les cas urgents lorsque les mesures à arrêter doivent être appliquées immédiatement, abréger le délai de transmission visé à l'alinéa précédent jusqu'à deux jours francs non fériés avant la date de la réunion...

En cas d'extrême urgence, à la demande d'un représentant d'un État membre ou de

sa propre initiative, le président peut inscrire une question à l'ordre du jour d'une réunion au cours de celle-ci. »

En outre, l'article 4 est libellé de la manière suivante:

« Dans le cas où un avis est demandé, si une modification de fond est apportée au projet, ou si un projet, dont le sujet est inscrit à l'ordre du jour, a été soumis au cours de la réunion, ou si une question nouvelle est inscrite à l'ordre du jour, le président, sur demande du représentant d'un État membre, renvoie le vote à la fin de la réunion; en cas de difficultés particulières, il prolonge la réunion jusqu'au jour suivant. »

Le règlement intérieur a été adopté lors d'une réunion conjointe des comités de gestion du secteur agricole, qui s'est tenue le 22 juillet 1965. A cette occasion, les déclarations suivantes ont été inscrites au procès-verbal:

« *A l'article 3*:

Il est entendu que cette disposition ne devra permettre ni à la Commission ni aux États membres d'introduire des questions dont la nécessité absolue n'est pas évidente.

Le président précise que l'appréciation de l'urgence d'un point à inscrire sur l'ordre du jour est soumise finalement à la décision du président.

A l'article 4:

Il est entendu que le renvoi du vote à la fin de la réunion ainsi que la prolongation de la réunion jusqu'au jour suivant ont pour but de permettre aux délégations d'obtenir des instructions. »

4. Le règlement n° 855/84 est entré en vigueur le 1er avril 1984.

A partir de mai 1984, le gouvernement fédéral allemand est intervenu à plusieurs reprises, en vue d'obtenir de la Commission qu'elle règle les problèmes liés à l'application du nouveau taux de conversion par une compensation de la baisse des prix qui devait avoir lieu le 1er janvier 1985 en République fédérale.

D'un côté, suite à la demande du gouvernement fédéral allemand, le Conseil, par sa décision 84/361, du 30 juin 1984, relative à une aide accordée aux producteurs agricoles en République fédérale d'Allemagne (JO L 185, p. 41), a relevé de 3 à 5 % le taux maximal de l'aide spéciale accordée aux producteurs agricoles allemands visée à l'article 3 du règlement n° 855/84, précité, et il a autorisé l'anticipation de l'aide au 1er juillet 1984.

De l'autre côté, le ministre fédéral allemand de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts, M. Kiechle, a, entre autres, par lettre du 20 juillet 1984, attiré l'attention de la Commission sur le fait que cette baisse des prix affecterait également les « opérateurs en aval », c'est-à-dire le commerce des produits agricoles et l'industrie de transformation de ces produits. Il fallait donc, selon le ministre, que la Commission fasse usage, dans le courant de ce même mois, du pouvoir que lui confère l'article 7 du règlement n° 855/84, en fixant une compensation de la baisse des prix financée par la Communauté; il était très urgent de résoudre ce problème car, la récolte étant imminente, on pouvait s'attendre à des difficultés considérables sur le marché allemand en l'absence de toute précision sur une éventuelle compensation.

En outre, par lettre du 29 août 1984, le secrétaire d'État, M. Rohr, a fait observer à la Commission que, étant donné l'importance inattendue de la récolte et vu que la Commission n'avait toujours pas pris de décision en matière de régime de compensa-

tion de la chute des prix, le secteur économique se trouvait dans l'incertitude la plus complète. De plus, les marchés auraient connu des perturbations telles que les opérateurs économiques en aval auraient été de plus en plus enclins à se garantir en recourant à l'intervention. Étant donné la responsabilité claire de la Communauté quant aux problèmes, le gouvernement fédéral ne serait pas en mesure de financer une compensation sur le budget national. Enfin, de l'avis du gouvernement fédéral, seule une intervention rapide de la Commission pouvait encore limiter le préjudice qui menaçait les marchés et les finances de la Communauté.

5. Le 14 septembre 1984, la Commission a publié une communication au Journal officiel (JO L 244, p. 45), dont la teneur était la suivante:

« L'attention des intéressés est attirée sur l'intention de la Commission d'arrêter, dans le secteur des céréales, des mesures au titre de l'article 7 du règlement n° 855/84, en vue d'éviter des achats d'intervention anormalement élevés, en raison du changement du taux représentatif du mark allemand ... au 1er janvier 1985. Ces mesures peuvent s'appliquer aux quantités offertes à un organisme d'intervention à partir du jour de la publication de la présente communication. »

6. Par télex du 18 septembre 1984, parvenu aux autorités compétentes de la République fédérale d'Allemagne le même jour à 12 h 36, les membres des comités de gestion « questions agrimonétaires » (secteurs céréales et sucre) ont été conviés à une réunion devant se tenir le 20 septembre 1984 à 10 h 00. Selon la convocation, le premier point à l'ordre du jour était un « avis sur un projet de règlement de la Commission relatif à des mesures transitoires en vue de la réévaluation du taux représentatif du mark allemand ... au 1er janvier 1985 ». Le projet lui-même n'était pas joint à la convocation.

Lors de la réunion des comités de gestion le 20 septembre 1984, le projet de règlement de la Commission a été distribué en tant que document de séance. La réunion des comités de gestion a été interrompue vers 12 h 30 et n'a été reprise qu'à 15 h 00. Le vote définitif s'est déroulé vers 16 h 00, sans qu'un avis ne fût émis. En ce qui concerne la position de la délégation allemande au cours de cette réunion, il ressort d'un compte rendu sommaire que celle-ci a « fait part de sa forte opposition de principe aux mesures proposées par la Commission, se référant aux déclarations faites par son ministre au Conseil », qu'en ce qui concerne « l'adaptation des prix minimaux (article 3): ... la délégation allemande (a relevé), d'une part, qu'il serait approprié de fixer des taux moyens différents selon qu'il s'agit de betteraves ou de pommes de terre, compte tenu des taux représentatifs différents dans les secteurs du sucre et des céréales, et, d'autre part, (a souhaité) que le texte précise si le taux moyen prévu s'applique aussi aux pommes de terre présentement déjà livrées aux féculeries », et que « la délégation allemande (a contesté) les mesures elles-mêmes et la validité de l'article 7 du règlement n° 855/84 pour couvrir des mesures allant au détriment des opérateurs allemands ».

7. Le 20 septembre 1984, la Commission a adopté son règlement n° 2677/84, relatif à des mesures transitoires en vue de la réévaluation du taux représentatif du mark allemand au 1er janvier 1985, publié au Journal officiel du 21 septembre 1984 (L 253, p. 31) et entré en vigueur le même jour. Le texte du règlement contient certaines dispositions transitoires spécifiques pour les secteurs des céréales, du sucre et de la fécule de pomme de terre.

a) Pour les *céréales*, la Commission a fixé une limite aux quantités pouvant être livrées à l'intervention avant le 1er janvier 1985 en bénéficiant de l'application de l'ancien taux du mark allemand. A cet égard, l'*article 1er* du règlement n° 2677/84 prévoit:

« 1. L'organisme d'intervention allemand achète les quantités de froment tendre, d'orge et de seigle qui lui sont offertes au cours de la période du 14 septembre 1984 au 31 décembre 1984, dans les conditions suivantes:

a) le prix d'intervention converti en monnaie nationale à l'aide du taux représentatif valable jusqu'au 31 décembre 1984 est appliqué:

— au froment tendre, à l'orge et au seigle récoltés en Allemagne

et

— dans la limite d'une quantité de 2,5 millions de tonnes, diminuée des quantités offertes à l'organisme d'intervention allemand au cours de la période allant du 1er août au 13 septembre 1984 et acceptées par cet organisme d'intervention;

b) le prix d'intervention converti en monnaie nationale à l'aide du taux représentatif valable à partir du 1er janvier 1985 est appliqué à toutes les autres quantités de froment tendre, d'orge et de seigle offertes à l'organisme d'intervention allemand.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux quantités de froment tendre panifiable achetées par l'organisme d'intervention concerné dans le cadre du règlement n° 1810/84.

3. Les autorités allemandes arrêtent les procédures nécessaires à la mise en œuvre du présent article, en appliquant, en cas de dépassement de la quantité visée au paragraphe 1, sous a), une répartition au prorata des quantités offertes. Elles peuvent, en outre, prévoir une répartition de la quantité visée au paragraphe 1, sous a), entre les céréales ainsi qu'une répartition par périodes. »

b) Pour le *sucre*, la Commission a décidé, d'une part, l'anticipation du nouveau taux réévalué pour les achats à l'intervention à partir du 21 septembre 1984 et, d'autre part, l'application, pour l'ensemble de la campagne 1984/1985 (du 1er juillet 1984 au 30 juin 1985), d'un taux pondéré pour la conversion en monnaie nationale des prix minimaux des betteraves à sucre, à payer obligatoirement par les fabricants de sucre en vertu du règlement n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 177, p. 4). A cet égard, les *articles 2 et 3, paragraphe 1*, du règlement n° 2677/84 prévoient:

« *Article 2*

En ce qui concerne les offres de sucre acceptées par l'organisme d'intervention allemand à partir du jour de l'entrée en vigueur du présent règlement, le prix d'achat du sucre blanc et celui du sucre brut sont convertis en monnaie nationale à l'aide du taux représentatif valable à partir du 1er janvier 1985.

Article 3

1. En ce qui concerne les prix minimaux des betteraves A et B visés à l'article 3 du règlement n° 1106/84 à payer en Allemagne par les fabricants de sucre aux producteurs de betteraves pour l'ensemble de la campagne

1984/1985, la conversion en monnaie nationale est effectuée en utilisant le taux suivant: 1 Écu = 2,41751 DM. »

c) Enfin, pour la *fécule de pomme de terre*, le règlement n° 2677/84 prévoit, comme pour les prix minimaux des betteraves, une adaptation, pour l'ensemble de la campagne 1984-1985, du prix minimal payable aux producteurs de pommes de terre au stade rendu usine, fixé en vertu de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2742/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, relatif aux restitutions à la production dans le secteur des céréales et du riz (JO L 281, p. 57), pour assurer aux producteurs de pommes de terre un revenu équitable. Ainsi, l'*article 3, paragraphe 2*, du règlement n° 2677/84 déclare:

« En ce qui concerne le montant minimal de 266,81 Écus visé à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2742/75, en tant qu'élément du prix à payer en Allemagne par les fabricants de fécule aux producteurs de pommes de terre pour l'ensemble de la campagne 1984-1985, la conversion en monnaie nationale est effectuée en utilisant le taux suivant: 1 Écu = 2,43063 DM. »

d) Ces mesures transitoires ont été motivées dans les considérants, notamment de la manière suivante:

« 1. ...

2. considérant que, en ce qui concerne les céréales, des ventes anormalement élevées à l'intervention avant le 1er janvier 1985 peuvent créer des perturbations du marché et du système d'intervention en Allemagne; qu'il convient dès lors de fixer une quantité maximale de céréales produites en Allemagne qui peut encore, jusqu'au 31 décembre 1984, être vendue à l'organisme d'intervention de cet État membre aux prix d'intervention convertis en monnaie nationale moyennant le taux représentatif actuellement applicable, le nouveau taux s'appliquant aux prix d'intervention payables pour les autres quantités éventuellement offertes à l'organisme d'intervention allemand; que ladite quantité maximale doit être déterminée en fonction de celle — pouvant être estimée à 2,5 millions de tonnes — qui aurait été offerte à l'intervention dans des conditions normales, compte tenu de l'ampleur de la récolte de l'année 1984 et à l'exception des quantités de froment tendre panifiable offertes à l'intervention dans le cadre du règlement n° 1810/84 de la Commission; que, dans l'intérêt de son efficacité, la présente mesure s'applique aux quantités offertes à l'organisme d'intervention allemand à partir du 14 septembre 1984, compte tenu de la communication de la Commission publiée à la même date avertissant les intéressés de l'imminence d'une telle mesure;

3. considérant que, en ce qui concerne le sucre, l'application à partir du 1er janvier 1985 d'un nouveau taux représentatif du mark allemand, et donc d'une diminution du prix d'intervention du sucre exprimé en monnaie nationale à partir de cette date en Allemagne, est susceptible d'inciter les fabricants à vendre immédiatement à l'intervention les quantités de sucre normalement commercialisées après cette date; qu'une mesure identique à celle retenue dans le secteur des céréales ne peut être appliquée pour le sucre, en raison de l'inexistence en pratique de ventes à l'intervention dans des conditions normales de marché; qu'il convient dès lors de prévoir l'application, pour les seules opérations à l'intervention dans cet État membre, du nouveau taux représentatif du mark allemand dès l'entrée en vigueur du présent règlement;

4. considérant que, aux termes de l'article 6 du règlement n° 1785/81 du Conseil, du 30 juin 1981, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ..., les fabricants de sucre ont l'obligation de payer aux betteraviers les prix minimaux pour les betteraves A et B; que, en raison du changement du taux représentatif du mark allemand au 1er janvier 1985, ces prix minimaux exprimés en monnaie nationale devraient normalement changer à cette date en Allemagne; que, toutefois, la campagne de récolte et de transformation de la betterave en sucre commence dans cet État membre au début d'octobre et se poursuit jusqu'à la fin décembre alors que la commercialisation du sucre obtenu se déroule de manière constante jusqu'à la nouvelle récolte; que, dans ces circonstances, afin de ne pas faire peser sur les seuls fabricants de sucre la charge résultant d'une baisse des prix exprimés en monnaie nationale à partir du 1er janvier 1985, il y a lieu d'adapter le taux de conversion affectant le calcul de ces prix minimaux pour l'ensemble de la campagne; que, pour assurer un traitement équitable à l'égard des fabricants de sucre et des producteurs de betteraves, il convient de retenir l'utilisation d'un taux de conversion moyen, pour ces prix minimaux, obtenu par pondération, d'une part, de l'ancien taux représentatif pour une période de trois mois pendant laquelle les mécanismes de l'organisation commune des marchés, mis à part l'intervention, restent encore inchangés et, d'autre part, du nouveau taux représentatif pour une période de neuf mois;

5. considérant qu'un problème analogue se pose en Allemagne pour la fécule de pomme de terre; que, en effet, l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2742/75 du Conseil ..., impose le respect par les fabricants de ce produit d'un prix minimal à payer aux producteurs des pommes de terre en cause; que le prix de la fécule de pomme de terre se trouve, en vertu des dispositions communautaires, dans une relation équilibrée avec celui de l'amidon, notamment de maïs; que la production d'amidon est étalée sur toute la campagne, tandis que la production de fécule de pomme de terre est limitée aux premiers mois de la campagne; qu'il y aura, par conséquent, un risque de stockage important de fécule de pomme de terre à la fin de l'année 1984 dont les fabricants auraient à subir seuls la baisse de valeur intervenant à cette date, compte tenu de la baisse de prix des produits concurrentiels; qu'il convient de prévoir un partage équitable de ce risque entre les fabricants de fécule et les producteurs de pommes de terre, et d'ajuster en conséquence pour l'ensemble de la campagne le prix minimal communautaire précité, exprimé en marks allemands selon le même principe que celui appliqué aux prix minimaux des betteraves. »

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 23 novembre 1984, le gouvernement fédéral allemand a introduit le présent recours visant à l'annulation des articles 1er, 2 et 3 du règlement n° 2677/84.

2. Par acte séparé, enregistré au greffe de la Cour le même jour, la partie requérante a introduit, en application notamment de l'article 185, alinéa 2, du traité et de l'article 83 du règlement de procédure, une demande de sursis à l'exécution desdits articles du règlement n° 2677/84.

3. Par ordonnance du 13 décembre 1984, le président de la Cour, les parties entendues à

l'audience de référé du 10 décembre 1984, a rejeté la demande en référé.

4. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure sans mesures d'instruction préalables. Les parties ont été invitées à répondre par écrit à certaines questions. Il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

5. Le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer nuls et non avenus les articles 1er, 2 et 3 du règlement n° 2677/84;

— condamner la Commission aux dépens.

6. La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la partie requérante aux dépens de l'instance, y compris les dépens relatifs à la procédure de référé.

III — Moyens et arguments des parties

A l'appui de son recours, le *gouvernement de la République fédérale d'Allemagne* invoque les moyens suivants:

i) violation des formes substantielles,

ii) défaut d'habilitation assorti d'une violation du principe du financement communautaire des montants compensatoires monétaires,

iii) violation du règlement n° 855/84 du Conseil en raison de la modification des délais fixés dans ce règlement pour l'application du nouveau taux représentatif du mark allemand,

iv) violation du principe de la non-discrimination,

v) violation de l'interdiction d'adopter des dispositions contradictoires et

vi) atteinte au principe de la confiance légitime.

i) *Violation des formes substantielles (article 155, quatrième tiret, du traité, en liaison avec l'article 6 du règlement n° 974/71, lui-même en liaison avec l'article 26 du règlement n° 2727/75, lors de l'élaboration du règlement n° 2677/84)*

1. De l'avis du *gouvernement allemand*, les membres des comités de gestion — notamment les membres allemands — n'ont pas été mis suffisamment en mesure, préalablement à l'adoption du règlement n° 2677/84, de se préparer convenablement en ce qui concerne le projet de règlement et son adoption. En conséquence, le règlement n° 2677/84, qui a été arrêté suivant la procédure visée aux articles 6 du règlement n° 974/71 et 26 du règlement n° 2727/75, aurait été adopté en violation de formes substantielles pour non-respect de la procédure.

A cet égard, le gouvernement allemand souligne qu'un comité de gestion ne peut s'acquitter régulièrement de la tâche qui lui incombe que si ses membres ont suffisamment la possibilité d'examiner au préalable les mesures envisagées par la Commission. Conformément aux dispositions de l'article 26, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75, le temps de préparation nécessaire au comité de gestion serait, entre autres, fonction de l'importance et de la difficulté des mesures à prendre. Or, dans le

cas d'espèce, ces principes auraient été enfreints. En effet, s'agissant de questions aussi importantes et difficiles que celles en cause, on devrait pouvoir tabler sur un délai minimal de préparation d'une semaine. Or, il n'y aurait pas eu deux jours francs non fériés pour préparer la réunion et ce ne serait que lors de cette réunion, en tant que document de séance, que le projet de la Commission a été porté à la connaissance des membres des comités, qui auraient alors été conviés à rendre leur avis définitif au cours même de la réunion.

Alors que la Commission, pour justifier la procédure devant les comités de gestion, invoque la présence d'un cas d'« extrême urgence » et, partant, se réfère aux dispositions de l'article 3, alinéa 3, précité, des règlements intérieurs des comités de gestion, le gouvernement fédéral allemand estime qu'on ne se trouvait même pas, dans le cas d'espèce, devant un cas d'urgence. En effet, dès le mois de mai 1984, le gouvernement aurait invité la Commission à instituer un régime destiné à compenser la baisse des prix en application de l'article 7 du règlement n° 855/84. Or, en dépit de ces efforts, la Commission serait restée des mois durant dans l'inaction. Par conséquent, la Commission aurait eu suffisamment de temps pour envisager les mesures nécessaires. En outre, le fait qu'on avait constaté, entre le 17 et le 20 septembre 1984, que 43 000 tonnes avaient été offertes à l'intervention dans le secteur du sucre ne justifierait pas non plus un cas d'urgence; d'une part, les 43 000 tonnes de sucre ne constitueraient pas une quantité importante et, d'autre part, des interventions de ce genre auraient été prévisibles dès mars 1984. Enfin, le fait que la communication du 14 septembre 1984 a fait naître beaucoup d'inquiétude dans les milieux intéressés ne justifierait pas non plus l'urgence, la Commission ayant elle-même provoqué cet événement.

Par ailleurs, le gouvernement allemand souligne que les membres allemands des comités de gestion n'ont pas approuvé expressément le déroulement de la procédure. En outre, ils auraient contesté explicitement le règlement en cause et attiré du reste l'attention sur la position du ministre fédéral de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts, position qui aurait été révélée dans la correspondance antérieure avec la Commission.

2. La *Commission* conteste que la procédure au sein des comités de gestion ait été entachée d'une irrégularité.

Sur le plan des faits, la Commission souligne que les problèmes à examiner, sur lesquels la Commission avait attiré l'attention des États membres un jour et demi avant la réunion des comités de gestion du 20 septembre 1984, n'étaient pas du tout nouveaux pour le gouvernement allemand. Après la communication de la Commission du 14 septembre 1984, le ministre fédéral, M. Kiechle, aurait même soulevé ces problèmes une nouvelle fois au cours de la session du Conseil des 17 et 18 novembre 1984. Par conséquent, les représentants du gouvernement fédéral n'auraient été ni mal informés ni mal préparés lors de la réunion du 20 septembre 1984, au cours de laquelle ils auraient du reste eu suffisamment de temps pour examiner le projet qui leur avait été soumis et prendre contact avec leurs autorités avant le vote final.

Par ailleurs, la Commission soulève deux objections contre l'argumentation juridique du gouvernement allemand. Ainsi, lors de l'adoption du règlement n° 2677/84, on se serait trouvé dans un cas d'« extrême urgence » au sens de l'article 3, alinéa 3, du règlement intérieur du comité de gestion. Ensuite, comme les représentants de la requérante auraient participé, sans émettre de réserves, à la réunion des comités du 20 septembre 1984, la requérante aurait perdu le droit de soulever le grief d'une éventuelle irrégularité de procédure.

Pour ce qui est de la question de l'urgence, la Commission explique que dans le secteur du sucre on avait constaté, entre le 17 et le 20 septembre 1984, des ventes à l'intervention pour 43 000 tonnes. En chiffres absolus, cette quantité pourrait ne pas paraître trop élevée, mais, comme des quantités importantes avaient été offertes par courrier spécial le jour même de la réunion du comité, on aurait pu s'attendre à de nouvelles quantités, beaucoup plus élevées. En outre, dans le secteur des céréales, l'inquiétude déjà présente sur le marché aurait été renforcée considérablement, notamment en raison de la récolte exceptionnellement élevée, par la communication du 14 septembre 1984. Un grand nombre de négociants et de coopératives auraient donc tenté, dès la publication de cette communication, d'offrir des céréales à l'organisme d'intervention allemand, lequel aurait provisoirement refusé d'accepter les demandes en question parce qu'il entendait d'abord attendre la solution des autorités communautaires. A cet égard, le fait que l'urgence soit due au comportement précédent de la Commission ou à d'autres circonstances serait sans aucune importance. Il serait uniquement décisif de savoir si la décision exigeait d'agir particulièrement vite. Enfin, la Commission rappelle la situation budgétaire extrêmement précaire, à laquelle la Communauté s'est vue confrontée en septembre 1984. En effet, à cette époque, la difficulté était pour la Communauté de faire face, avec les moyens disponibles, à ses obligations dans le secteur agricole. La Commission devait donc faire tout son possible pour éviter au FEOGA des pertes financières supplémentaires.

Quant au comportement de la délégation allemande lors de la réunion du 20 septembre 1984, la Commission souligne que la requérante reconnaît qu'elle n'a pas soulevé d'objections contre la procédure ni contre la présomption d'urgence particulière sur laquelle la procédure était fondée. La Commission aurait donc bien été obligée de déduire de ce silence qu'il n'y avait pas d'objections quant à la procédure et que tous les participants avaient compris qu'il s'agissait d'un cas d'extrême urgence.

ii) *Défaut d'habilitation (article 155, quatrième tiret, du traité, en liaison avec l'article 7 du règlement n° 855/84, également à la lumière du principe du financement communautaire des montants compensatoires monétaires)*

1. Le *gouvernement allemand* rappelle que, aux termes de l'article 155, quatrième tiret, du traité, la Commission n'est compétente pour adopter des dispositions transitoires que dans la mesure où elle a été habilitée à cet effet par le Conseil. Or, en adoptant les dispositons litigieuses, la Commission n'aurait pas fait usage de l'habilitation inscrite à l'article 7 du règlement n° 855/84, qui chargerait la Commission d'instituer une compensation de la chute des prix au profit des opérateurs en aval.

Selon le gouvernement allemand, la portée qu'il convient d'attribuer à l'article 7 du règlement n° 855/84 ne résulte qu'imparfaitement des termes de cette disposition. Il faudrait donc déduire le contenu de l'habilitation de la genèse de cette disposition et des objectifs poursuivis par le règlement grâce à elle. A cet égard, le gouvernement rappelle que l'insertion de l'article 7 n'est intervenue dans le projet de règlement présenté par la Commission qu'au cours des discussions, après que la délégation allemande eut attiré l'attention sur le problème posé par la baisse des prix pour les opérateurs en aval, c'est-à-dire sur la nécessité d'une compensation. Sur la base de ces demandes, la Commission aurait finalement présenté le projet qui prévoyait spécialement que, pour faciliter le passage d'un régime de calcul à l'autre, des mesures pouvaient être prises. La compensation de la baisse des prix

qui était en discussion dans le cadre des réunions du Conseil aurait ainsi été fixée finalement dans son principe.

La finalité de l'article 7 du règlement n° 855/84 serait du reste confirmée implicitement par le déroulement ultérieur des événements et des discussions avec la Commission. Notamment, la Commission aurait reconnu elle-même avoir proposé un règlement, comme ce fut le cas lors de la réévaluation du mark allemand en octobre 1969. A l'époque, la Communauté aurait financé à elle seule, dans le secteur des céréales, la compensation de la baisse des prix. Par ailleurs, la tentative de la Commission de lier le régime des aides à l'agriculture allemande à la compensation de la baisse des prix manquerait de tout fondement. La requérante n'aurait pas, suite à l'augmentation du taux des aides de 3 à 5 % et à l'anticipation de cette mesure au 1er juillet 1984, renoncé à l'institution d'une compensation adéquate et la décision 84/361 du conseil, précitée, aurait laissé clairement apparaître que ces mesures visaient uniquement à compenser les difficultés particulières rencontrées par l'agriculture allemande et non pas par les opérateurs en aval.

Enfin, il y aurait lieu d'interpréter l'article 7 du règlement n° 855/84 à la lumière de la responsabilité financière de la Communauté au titre des effets produits par des décisions monétaires communautaires dans le secteur agricole. A cet égard, il résulterait du règlement n° 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 94, p. 13), ainsi que du règlement n° 974/71, précité, que la Communauté doit financer tous les frais liés aux montants compensatoires monétaires, qui sont considérés à partir du 1er janvier 1973 comme faisant partie des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles. Or, s'il est vrai qu'il ne s'agit pas directement en l'espèce du financement des interventions et montants compensatoires monétaires, il s'agirait néanmoins du financement de leurs effets directs découlant de la suppression des montants compensatoires monétaires positifs et du calcul des frais d'intervention en fonction des taux de change représentatifs. Ce lien serait si étroit qu'il engloberait nécessairement le financement communautaire des frais liés aux pertes dues à la chute des prix.

2. La *Commission* conteste l'affirmation de la requérante, selon laquelle l'article 7 du règlement n° 855/84 a été prévu pour assurer une compensation de la baisse des prix, conformément au souhait de la requérante. En fait, la genèse et le libellé de l'article s'opposeraient nettement à l'interprétation du gouvernement fédéral allemand.

A cet égard, la Commission rappelle qu'une indemnisation éventuelle des opérateurs en aval n'est mentionnée nulle part dans les documents préparatoires du règlement et que la possibilité d'une telle indemnisation n'a jamais été évoquée au sein du Conseil. Par contre, il serait exact que la question d'une indemnisation a donné lieu à plusieurs reprises à des contacts bilatéraux entre le gouvernement allemand et la Commission. Au cours de ces entretiens, la Commission ne se serait toutefois à aucun moment engagée à déposer un projet d'indemnisation des entreprises allemandes de transformation et de commercialisation. Il aurait été fait allusion uniquement à la possibilité de recourir de nouveau, le cas échéant, à un régime tel que celui qui avait été mis en œuvre vis-à-vis de ces entreprises à l'occasion de la réévaluation du mark allemand en 1969, régime qui aurait été financé par des fonds nationaux. Certes, lors des discussions internes qui se seraient poursuivies jusque vers la mi-juin 1984, on aurait songé à financer les indemnisations en faisant appel, au moins en partie, à des fonds communautaires. Si la Commission a renoncé ultérieu-

rement à compenser la baisse des prix, ce serait, d'une part, à la suite des informations données par le gouvernement fédéral allemand fin août 1984, selon lesquelles la requérante n'entendait pas financer la compensation à l'aide de fonds nationaux et, d'autre part, parce que le relèvement de 3 à 5 % du taux de l'aide aux agriculteurs allemands ainsi que l'anticipation de cette aide auraient influencé fortement le point de vue de la Commission quant à la nécessité d'une telle compensation. Enfin, la situation budgétaire du moment n'aurait guère permis d'arrêter un mécanisme d'indemnisation ayant la forme d'un financement communautaire.

La Commission ne conteste pas que les montants compensatoires monétaires aient été assimilés fictivement par le Conseil, à partir de 1973, notamment aux mesures d'intervention au sens du règlement n° 729/70. Toutefois, pour les conséquences financières d'une modification des taux de conversion verts décidés par le Conseil, il n'y aurait pas eu jusqu'ici une assimilation analogue.

iii) *Modification illégale du règlement n° 855/84 du Conseil (article 155, quatrième tiret, du traité et article 7 du règlement n° 855/84*

1. Le *gouvernement allemand* est d'avis que le règlement n° 2677/84 modifie le sens et la portée du règlement n° 855/84, et cela bien que, selon un principe général de droit communautaire, la Commission ne soit pas autorisée, dans l'exercice des compétences que l'article 155, alinéa 4, du traité lui confère, pour l'exécution des règles établies par le Conseil, à compléter, restreindre ou modifier celles-ci (voir, notamment, l'arrêt du 11 novembre 1975, Bagusat KG, 37/85, Rec. p. 1339).

Ainsi, il résulterait clairement des dispositions combinées de l'article 2 et des annexes au règlement n° 855/84 que, pour la République fédérale d'Allemagne, les taux de conversion modifiés, en ce qui concerne les produits céréaliers, le sucre et la fécule de pomme de terre, ne devaient entrer en vigueur qu'à partir du 1er janvier 1985. Néanmoins, par les articles 1er, 2 et 3 du règlement n° 2677/84, l'application de la modification des taux représentatifs aurait été partiellement avancée, pour la République fédérale d'Allemagne, de trois mois, et cela bien que l'article 7 du règlement n° 855/84 ne l'ait nullement prévu et que la date à partir de laquelle les taux de change modifiés étaient applicables ait constitué l'un des points les plus controversés au cours des négociations agricoles de mars 1984.

2. Pour la *Commission*, il est déterminant de savoir si la réglementation litigieuse est restée dans les limites du cadre qui lui a été imposé par l'article 7 du règlement n° 855/84. De l'avis de la Commission, tel est effectivement le cas.

Ainsi, l'habilitation que le Conseil donne à la Commission à l'article 7 du règlement n° 855/84 serait extrêmement large, autorisant la Commission, sans la moindre restriction, à arrêter des mesures transitoires. De plus, les dispositions contenues dans le règlement n° 2677/84 garderaient le caractère de mesures transitoires et se limiteraient au strict nécessaire. Le règlement prévoirait notamment des exceptions pour les céréales, dont les quantités correspondent à celles qui ont été offertes à l'intervention dans ce secteur dans des conditions normales. A cet égard, la Commission attire l'attention sur le fait que sur les 2,5 millions de tonnes pour lesquelles la Commission avait admis l'intervention aux anciens prix de l'orge, du seigle et du blé tendre, environ 200 000 tonnes n'ont pas été utilisées. Enfin, l'expérience montrerait que sur le marché du sucre il n'y a jamais de ventes aux organismes d'intervention à des conditions normales. Par conséquent, il n'aurait pas été nécessaire de prévoir une pareille exception pour ce secteur.

Pour la Commission, il ne s'agit donc pas d'une modification de la date d'application fixée par le Conseil pour l'entrée en vigueur du nouveau taux de conversion et du démantèlement des montants compensatoires monétaires positifs qui s'y rattache, mais uniquement de l'avancement partiel d'un des nombreux éléments de la réglementation du Conseil dans trois secteurs dans le cadre d'un régime transitoire.

iv) *Violation du principe de non-discrimination (article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité)*

a) *Sur l'absence de validité de l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84*

1. Pour le *gouvernement allemand*, la réglementation transitoire prévue pour le secteur des céréales à l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 ne tient pas compte des différenciations qui s'imposent en la matière entre les opérateurs en aval en République fédérale d'Allemagne. Elle porterait donc atteinte à l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, qui interdit, entre autres, toute discrimination entre producteurs ou consommateurs à l'intérieur d'un seul État membre de la Communauté (voir arrêt du 13 juin 1978, Denkavit, 139/77, Rec. p. 1317).

Ainsi, l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 négligerait le fait que les différences régionales, notamment d'ordre climatique, en République fédérale d'Allemagne ont pour effet de favoriser, lors des récoltes, les opérateurs qui ont déjà acheté la marchandise aux producteurs de céréales et revendu celle-ci à l'organisme d'intervention avant l'entrée en vigueur du règlement n° 2677/84, ce qui se traduirait par la suite par une perturbation sensible de l'équilibre de la situation concurrentielle des opérateurs concernés au stade de la commercialisation des céréales.

Enfin, dans la mesure où la Commission souligne que la quantité de 2,5 millions de tonnes mise à disposition n'a été fixée et répartie qu'à la fin de novembre 1984, elle méconnaîtrait que l'élément constitutif de discrimination concerne précisément les quantités supérieures à 2,5 millions de tonnes.

2. Selon la *Commission*, le grief de la requérante n'est pas fondé, pour la simple raison que le contingent ouvert par la Commission pour des interventions au prix ancien en République fédérale d'Allemagne n'a pas été pleinement utilisé. En effet, le gouvernement fédéral allemand n'aurait pas affirmé que les quantités de céréales provenant de zones à récolte tardive dépassaient la quantité non utilisée de 200 000 tonnes et étaient destinées sans exception à l'intervention. En fait, une grande partie de ces céréales auraient été d'une si mauvaise qualité qu'elles ne remplissaient pas les conditions d'intervention.

Par ailleurs, selon la Commission, n'importe quel agriculteur ou négociant aurait pu, même après le 14 septembre, offrir des céréales à l'intervention, étant donné que les autorités allemandes avaient fixé des délais suffisamment longs (mi-octobre 1984 pour l'orge et le seigle, fin novembre pour le froment, la récolte s'achevant en Allemagne au plus tard fin septembre) pour la présentation des offres relevant du contingent ouvert à l'intervention à l'ancien prix.

b) *Sur l'absence de validité de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2677/84*

1. Le *gouvernement allemand* fait valoir que la disposition transitoire de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2677/84 constitue une discrimination à l'égard des fabricants de fécule de pomme de terre par

rapport aux fabricants d'autres amidons, notamment d'amidon de maïs ou de céréales et, partant, viole l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité. Ainsi, sur le marché communautaire, la fécule de pomme de terre entrerait en concurrence avec l'amidon de maïs et de céréales et, selon la réglementation applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement n° 2677/84, il existerait un rapport équilibré entre les prix de ces différents produits. Toutefois, à la suite de la modification du taux de conversion représentatif et du démantèlement des montants compensatoires monétaires, cet équilibre serait perturbé et la disposition transitoire prévue à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 2677/84 ne suffirait pas pour écarter cette perturbation.

2. La *Commission* constate que l'allégation de l'existence d'une discrimination entre la fécule de pomme de terre et l'amidon de maïs ou de céréales n'est pas étayée. Ainsi, il n'est pas démontré, à son avis, que les fabricants allemands de fécule de pomme de terre n'ont plus pu obtenir pour leurs produits, déjà au cours des derniers mois de 1984, qu'un prix inférieur de 5 % aux prix pratiqués jusque-là.

Par ailleurs, dans la mesure où les fabricants d'amidon ont utilisé des céréales allemandes, ils auraient eu la possibilité, après que le mécanisme d'aide aux agriculteurs allemands eut été avancé au 1er juillet 1984, de se fournir, au cours du deuxième semestre de 1984, à des prix proches de ceux applicables au 1er janvier 1985. Or, étant donné qu'on a choisi, pour l'ajustement des prix minimaux à payer par les fabricants de fécule de pomme de terre aux producteurs de pommes de terre, de partir d'une formule mixte 3 : 9 (trois mois d'après les anciens prix et neuf mois d'après les nouveaux prix), la situation entre ces deux groupes devrait être à peu près la même en ce qui concerne l'approvisionnement en produit de base.

v) *Absence de validité de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 en ce qu'il présente une contradiction interne*

1. Le *gouvernement fédéral allemand* estime que la réglementation qui figure à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 2677/84 est en soi contradictoire et viole, par conséquent, le principe qui impose l'adoption de dispositions ne présentant pas de contradiction interne.

A cet égard, le gouvernement rappelle que, selon le quatrième considérant du règlement n° 2677/84, le prix minimal des betteraves prévu en son article 3, paragraphe 1, a été fixé sur la base d'un taux moyen de conversion obtenu par pondération de l'ancien taux représentatif pour une période de trois mois, pendant laquelle les mécanismes de l'organisation commune des marchés restent encore inchangés, et du nouveau taux représentatif pour une période de neuf mois. Toutefois, cette réglementation méconnaîtrait que, en raison des dispositions prévues à l'article 2 du règlement, le prix de marché initial, déterminé par le prix d'achat, ne pourrait plus être obtenu sur le marché. En effet, une réduction du taux représentatif applicable au calcul du prix d'achat du sucre entraînerait automatiquement aussi une diminution correspondante du prix sur le marché. Cela signifierait que le taux de conversion moyen pondéré, calculé par la Commission, est fondé sur des conditions de fait inexactes.

2. Pour la *Commission*, le grief de la requérante est injustifié si on considère la situation réelle. En effet, le nouveau cours choisi ne vaudrait que pour la conversion du prix d'achat dans le cadre de l'intervention. Or, dans le secteur du sucre, l'intervention serait un instrument de régulation du marché qui n'aurait plus été utilisé depuis des années. Une baisse automatique du prix de marché dans le secteur en question ne serait donc pas à craindre. En fait, d'après les renseignements dont dispose la Commission, le prix allemand du sucre aurait pu être main-

tenu jusqu'au 31 décembre 1984 à un niveau supérieur à celui de l'ancien prix d'intervention.

vi) *Absence de validité des réglementations établies à l'article 3, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2677/84, en ce qu'elles portent atteinte au principe de protection de la confiance légitime*

1. Enfin, selon le *gouvernement fédéral allemand*, les dispositions transitoires, prévues à l'article 3, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2677/84, qui diminuent les prix minimaux respectivement pour les betteraves à sucre et pour les pommes de terre, sont contraires au principe de protection de la confiance légitime. En effet, ces dispositions interviendraient rétroactivement dans des contrats conclus et, pour partie, déjà exécutés.

A cet égard, le gouvernement rappelle que les cultivateurs de betteraves à sucre et de pommes de terre avaient pris leurs dispositions, dès le printemps 1984, sur la base des décisions prises en matière de prix par les ministres de l'Agriculture, lesquels fixent, chaque fois, les prix minimaux un an à l'avance. Pour autant que le gouvernement sache, les contrats prévoient des tarifs fixes, libellés en marks allemands (et non pas, par conséquent, comme la Commission le prétend à tort, sur la base de l'Écu).

Les arrêts de la Cour invoqués par la Commission ne justifieraient pas non plus la prise en compte rétroactive des contrats déjà conclus. Eu égard au fait que les prix minimaux sont fixés au printemps et sont applicables durant l'ensemble de la campagne, il ne serait pas approprié de régler le problème de la baisse des prix comme l'a fait la Commission. Au contraire, il aurait fallu prévoir une solution transitoire et un régime dérogatoire pour les contrats définitivement conclus, dans le but de respecter la confiance légitime des intéressés.

2. La *Commission* souligne que les contrats conclus par l'industrie fédérale allemande du sucre et de la fécule de pomme de terre, respectivement avec les betteraviers et avec les producteurs de pommes de terre, ne mentionnent qu'un prix en Écus. En conséquence, la contre-valeur de ce prix en marks allemands ne figurerait dans ces contrats qu'à titre indicatif. Les prix en Écus n'ayant subi en eux-mêmes aucune modification, le grief d'une atteinte à des contrats existants apparaîtrait comme étant dépourvu de pertinence.

Par ailleurs, il n'y aurait pas non plus atteinte rétroactive à des relations contractuelles déjà honorées, car au moment de l'entrée en vigueur du règlement n° 2677/84, la récolte de la betterave à sucre n'aurait pas encore commencé en Allemagne et, d'après les contrats existants, les droits au paiement ne seraient en tout cas devenus exigibles la première fois qu'en décembre 1984. En ce qui concerne les pommes de terre, il se pourrait que, dans certains cas particuliers, les livraisons aient eu lieu avant l'entrée en vigueur du règlement n° 2677/84, mais, d'après les informations dont dispose la Commission, il n'y aurait pas eu de droits exigibles avant le 21 septembre 1984.

Même s'il existait, dans quelques rares cas, des contrats conclus en marks allemands, la validité de l'article 3 du règlement n° 2677/84 serait couverte par la jurisprudence de la Cour (voir arrêts du 14 mai 1975, CNTA/Commission, 74/74, Rec. p. 533, du 25 janvier 1979, 98/78, Rec. p. 69, et du 19 mai 1982, Staple Dairy Products Ltd, 84/81, Rec. p. 1763). Selon cette jurisprudence, la prise en compte rétroactive, dans une réglementation communautaire, de faits déjà survenus serait possible lorsque l'objectif de la réglementation en question l'exige et la confiance légitime des intéressés est dûment prise en considération. Or, ces deux conditions seraient remplies en l'espèce. Ainsi, l'octroi d'une compensation de la baisse des prix ayant été définitivement rejeté, une solution objective du problème de la baisse des prix ne pourrait être trouvée qu'à condition de modifier, de la même façon pour tous les intéressés et d'après un système uniforme,

les prix minimaux fixés par les organisations communes de marché dans les secteurs du sucre et de la pomme de terre. De plus, pour ce qui est des intérêts légitimes des producteurs de betteraves sucrières ou de pommes de terre, en raison de la réglementation que le gouvernement fédéral allemand a réussi à faire passer au Conseil pour l'ensemble des produits agricoles vendus à partir du 1er juillet 1984, ces producteurs auraient droit à une indemnisation spéciale d'un montant de 5 %. Dans ces circonstances, leurs intérêts ne devraient pas faire l'objet d'une attention particulière.

IV — Questions posées aux parties

La Cour s'est adressée aux parties pour obtenir les renseignements et la documentation indiqués ci-dessous.

I.1. Le *gouvernement allemand* a été invité à produire un aperçu synoptique de

a) l'évolution des prix de marché allemands et des prix d'intervention en marks allemands en ce qui concerne les céréales et le sucre,

b) l'évolution des prix de marché allemands et des prix minimaux en marks allemands en ce qui concerne les betteraves à sucre et les pommes de terre,

c) l'évolution des prix de marché allemands en ce qui concerne l'amidon de maïs et d'autres céréales ainsi que la fécule de pomme de terre,

pour la période allant du 1er janvier 1984 au 31 décembre 1985.

Le gouvernement allemand a été également invité à documenter les « procédures » qu'il a arrêtées pour la mise en œuvre de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 2677/84, conformément à l'article 1er, paragraphe 3, dudit règlement. Le gouvernement allemand a été enfin invité à indiquer les quantités de céréales offertes à l'intervention, conformément à ces « procédures », par rapport à la quantité maximale fixée par les mesures transitoires précitées ainsi que, le cas échéant, les quantités supplémentaires qui, documentation à l'appui, auraient été offertes, selon lui, à l'intervention sans la fixation d'une telle quantité maximale.

2. Le gouvernement allemand a été invité aussi à répondre aux questions suivantes:

a) Dans sa duplique, la Commission prétend que l'« on ne sait pas si la requérante entend toujours, pour des raisons de principe, contester à la Commission le droit de restreindre, de compléter ou bien de modifier le contenu d'un acte du Conseil l'habilitant à arrêter des mesures d'exécution ou bien si elle se contente désormais de nier en l'occurrence l'existence d'une telle habilitation ». Quelle est en fait la position du gouvernement allemand à cet égard?

b) Dans sa requête, le gouvernement allemand prétend que, « lors de l'entrée en vigueur du règlement n° 2677/84 (21. 9. 1984), de très importantes quantités de céréales fourragères avaient déjà été achetées et réglées à ce prix ». Quelles étaient approximativement ces quantités?

II. La *Commission* a été invitée à produire les procès-verbaux des réunions du 20 septembre 1984 du comité de gestion agrimonétaire ainsi que des comités de gestion des céréales et du sucre.

Aux questions ci-dessus le *gouvernement allemand*, par lettre du 17 avril 1986, a fait parvenir à la Cour ses réponses qui peuvent être résumées comme suit.

Question I.1

1) Aperçu de l'évolution des prix de marché et des prix d'intervention des céréales en République fédérale d'Allemagne en 1984-1985, exprimés en DM/100 kg (hors TVA)

Année	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
	1. Prix de marché du froment panifiable											
1984	54,11	54,27	54,80	55,42	55,91	57,20	58,29	46,52	46,05	45,53	46,15	46,81
1985	47,28	47,59	48,80	50,48	51,81	51,54	49,86	47,24	43,42	44,75	45,81	46,42
	2. Prix d'intervention du froment panifiable (prix réduit d'intervention entre parenthèses)											
1984	49,93	50,58	51,23	51,88	52,53	52,53	52,53	46,21 (43,81)	46,86 (44,43)	47,51 (45,04)	48,16 (45,66)	48,81 (46,28)
1985	46,90	47,51	48,13	48,75	49,36	49,36	49,36	43,03	43,64	44,26	44,88	45,49
	3. Prix de marché du froment fourrager											
1984	54,32	54,09	54,50	55,46	56,50	57,13	58,81	46,89	44,39	43,75	45,33	46,24
1985	46,74	47,02	48,11	50,29	52,42	50,70	50,25	42,62	42,86	44,36	45,67	46,34
	4. Prix de marché du seigle											
1984	54,45	54,40	54,55	54,76	54,89	54,10	54,87	48,41	47,74	47,48	47,94	48,32
1985	48,81	49,04	49,43	50,40	50,72	50,40	47,36	44,11	45,82	46,93	47,86	48,25
	5. Prix d'intervention du seigle panifiable (prix réduit d'intervention entre parenthèses)											
1984	51,81	52,46	53,11	53,76	54,41	54,41	54,41	48,56 (46,05)	49,21 (46,67)	49,86 (47,28)	50,51 (47,90)	51,16 (48,52)
1985	49,13	49,74	50,36	50,97	51,59	51,59	51,59	45,24	45,86	46,47	47,09	47,71
	6. Prix de marché de l'orge fourragère											
1984	50,60	50,66	51,15	51,94	53,14	53,22	47,06	43,76	44,20	43,96	44,52	45,12
1985	45,73	45,70	45,80	46,72	47,28	45,24	41,56	40,60	41,57	42,65	43,51	44,02
	7. Prix d'intervention de l'orge (prix réduit d'intervention entre parenthèses)											
1984	49,93	50,58	51,23	51,88	52,53	52,53	52,53	46,21 (43,81)	46,86 (44,43)	47,51 (45,04)	48,16 (45,66)	48,81 (46,28)
1985	46,90	47,51	48,13	48,75	49,36	49,36	49,36	43,03	43,64	44,26	44,88	45,49

2) Aperçu de l'évolution des prix de marché et des prix d'intervention du sucre (1) ainsi que des prix à la production (2) et des prix minimaux (3) des betteraves à sucre en République fédérale d'Allemagne en 1984/1985, exprimés en DM/100 kg (hors TVA)

Année	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
	1. Prix de marché du sucre blanc (hors taxe, 2e catégorie, en vrac)											
1984	147,72	147,71	147,65	147,60	147,62	147,58	147,54	147,58	147,48	146,65	146,53	146,25
1985	140,43	140,08	139,52	139,52	139,52	139,52	141,26	141,55	141,99	140,94	140,88	140,87
	2. Prix d'intervention du sucre blanc (2e catégorie, en vrac) (entre parenthèses: prix, frais de stockage inclus)											
1984	134,45/ (145,14)	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
1985	127,53/ (137,67)	id.	id.	id.	id.	id.	129,23/ (139,37)	id.	id.	id.	id.	id.
	3. Prix à la production des betteraves à sucre A/B											
1984	11,10/ 6,29	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	9,90/ 6,03	id.	id.
1985	9,90/ 6,03	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	10,67/ 6,58	id.	id.
	4. Prix minimal des betteraves A/B (teneur en sucre 16 %, livraison gratuite)											
1984	10,08/ 6,22	id.	id.	id.	id.	id.	9,69/ 5,98	id.	id.	id.	id.	id.
1985	9,69/ 5,98	id.	id.	id.	id.	id.	9,56/ 5,90	id.	id.	id.	id.	id.

(1) Les prix de marché et d'intervention fournis pour le sucre concernent uniquement le sucre blanc, le sucre brut ne faisant l'objet d'aucune transaction commerciale en RFA. Le prix de marché du sucre blanc inclut la cotisation pour frais de stockage à verser par le vendeur. Le tableau indique donc également, à côté du prix d'intervention et entre parenthèses, le prix d'intervention majoré de ladite cotisation.

(2) Il n'existe pas de prix de marché en ce qui concerne les betteraves à sucre vendues aux sucreries à un prix déterminé avant la récolte.

(3) Les prix minimaux des betteraves à sucre A et B sont des prix moyens, obtenus par pondération des différents taux de conversion en vigueur.

3) Aperçu de l'évolution des prix à la production des pommes de terre comestibles (4) en République fédérale d'Allemagne en 1984/1985, exprimés en DM/100 kg (hors TVA)

Année	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
1984	37,90	44,95	50,45	58,80	53,80	53,15	45,80	29,45	21,75	27,00	18,25	16,90
1985	16,80	17,65	17,00	17,35	14,95	29,80	31,00	19,65	15,50	15,30	14,35	13,10

(4) Les prix de marché des pommes de terre ne faisant pas l'objet de statistiques officielles, seuls les prix à la production peuvent être indiqués.

4) Aperçu de l'évolution des prix minimaux en vigueur pour les pommes de terre destinées à la production de fécule (5) en République fédérale d'Allemagne au cours des campagnes 1983/1984, 1984/1985 et 1985/1986, exprimés en DM/100 kg (hors TVA)

Année	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
1984	13,63	id.	id.	id.	id.	id.	id.	12,97	id.	id.	id.	id.
1985	12,97	id.	id.	id.	id.	id.	id.	12,59	id.	id.	id.	id.

(5) Il n'y a pas de prix minimaux pour les pommes de terre autres que celles destinées à la production de fécule. Pour ces pommes de terre, aucun prix à la production ne s'écarte du prix minimal majoré des restitutions à la production prévues à l'article 3 du règlement n° 2742/75. Les prix minimaux pour la campagne 1984-1985 sont des prix moyens, obtenus par pondération des différents taux de conversion en vigueur au cours de cette campagne.

5) Il n'existe pas de statistiques officielles sur les prix de marché en ce qui concerne l'amidon de maïs et d'autres céréales ainsi que la fécule de pomme de terre.

6) Conformément à l'article 1er, paragraphe 3, du règlement n° 2677/84, les dispositions suivantes ont été arrêtées aux fins de la mise en œuvre de l'article 1er, paragraphe 1, sous a), de ce règlement:

— décret du 3 octobre 1984, relatif à la mise en œuvre de l'intervention dans le domaine des céréales au titre du règlement n° 2677/84 (*Bundesanzeiger* 190 du 6.10.1984, p. 11393);

— premier décret du 9 novembre 1984 modifiant le décret relatif à la mise en œuvre de l'intervention dans le domaine des céréales au titre du règlement n° 2677/84 (*Bundesanzeiger* 215 du 14.11.1984, p. 12672);

— avis n° 6/84/21 de la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, du 19 novembre 1984, relatif à la mise en œuvre de l'intervention dans le domaine des céréales au titre du règlement n° 2677/84;

— avis n° 7/84/21 du Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, du 14 décembre 1984, relatif à la mise en œuvre de l'intervention dans le domaine des céréales au titre du règlement n° 2677/84.

7) Au cours de la période allant du 14 septembre au 30 novembre 1984, la quantité totale de céréales offerte au Bundes-

anstalt für landwirtschaftliche Marktordnung conformément aux conditions prévues par le règlement n° 2677/84 a été de 3 739 529 tonnes, non compris le froment panifiable (de 1 467 133 tonnes pour l'orge et le seigle entre le 14 septembre et le 15 octobre 1984 et de 2 272 396 tonnes pour le froment tendre entre le 14 septembre et le 30 novembre 1984).

Étant donné que les quantités offertes excédaient dans chaque cas les quantités maximales autorisées par le paragraphe 2 de la version modifiée du décret relatif à la mise en œuvre de l'intervention dans le domaine des céréales au titre du règlement n° 2677/84, l'intervention a porté uniquement sur un certain pourcentage des quantités offertes; ce pourcentage découle des avis susmentionnés de la Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung des 19 novembre et 14 décembre 1984.

Les quantités supplémentaires qui, en l'absence de la limite ci-dessus, auraient été vraisemblablement offertes à l'intervention ont été évaluées à 3,8 millions de tonnes, chiffre déterminé sur la base de l'expérience des années passées et compte tenu de la récolte record enregistrée en République fédérale d'Allemagne (supérieure de 3,5 millions de tonnes à celle de la campagne précédente), ainsi que dans le reste de la Communauté, notamment en France.

Question I.2

a) Le gouvernement allemand estime que, en vertu d'un principe général de droit sous-tendant l'article 155, quatrième tiret, du traité, la Commission n'a pas le pouvoir d'apporter des restrictions ou des modifications de contenu aux actes juridiques du Conseil qui l'autorisent à édicter des règles d'application. Elle ne pourrait y ajouter des dispositions que dans le cadre de ce qui est prévu par le Conseil. Pour des raisons de principe, le gouvernement allemand répond donc par la négative à la question de savoir si la Commission peut disposer d'un tel pouvoir sans l'autorisation expresse du Conseil. Or, en l'espèce, la Commission n'aurait pas reçu une telle autorisation et rien n'indiquerait, par ailleurs, qu'elle ait pu être habilitée à modifier l'article 7 du règlement n° 855/84. Par conséquent, le gouvernement allemand répond également par la négative à la question de savoir si la Commission avait été habilitée à apporter des restrictions ou des modifications de contenu au règlement n° 855/84.

b) Le gouvernement allemand rappelle que le prix mentionné dans cette question est le prix d'intervention unique commun prévu à l'article 3, paragraphe 1, premier tiret, du règlement n° 2727/75, qui constitue le prix de soutien fixé pour l'ensemble des céréales n'entrant pas dans le domaine des dispositions applicables au froment panifiable.

La quantité de froment ayant fait l'objet d'une intervention au titre du froment panifiable se serait élevée à environ 700 000 tonnes.

La quantité totale de céréales vendue entre le début de la récolte et le 20 septembre 1984, après déduction de la quantité indiquée ci-dessus pour le froment panifiable, pourrait être évaluée comme suit (en tonnes):

Froment:		
	3 133 000	= 30,6 % de la récolte de 1984
Seigle:	902 000	= 46,0 % de la récolte de 1984
Orge:	3 035 000	= 29,5 % de la récolte de 1984
Avoine:		
	209 000	= 7,0 % de la récolte de 1984
Total:	7 279 000	= 28,6 % de la récolte de 1984

V — Procédure orale

Au cours de la procédure orale, le *gouvernement allemand* a précisé, notamment, qu'une modification d'un règlement du Conseil, par la Commission, ne peut intervenir que s'il y a une disposition d'habilitation à cet effet. Or, une telle disposition ne

serait pas prévue à l'article 7 du règlement n° 855/84, à la différence de l'article 6 du règlement n° 974/71 qui constituerait le règlement de base pour les montants compensatoires monétaires.

La *Commission*, pour sa part, a souligné, notamment, que l'article 6 du règlement n° 974/71 vise des modalités d'application, c'est-à-dire des éléments de nature totalement différente de la mesure transitoire visée par l'article 7 du règlement n° 855/84. Par ailleurs, la Commision a rappelé que le gouvernement allemand lui-même, à l'occasion de la réunion du Conseil européen des 25 et 26 juin 1984 à Fontainebleau, avait indiqué que le marché anticiperait en grande partie, dès le second semestre de 1984, la baisse des prix de 5 % prévue au 1er janvier 1985. Or, dans ces circonstances, il n'y aurait pas eu de raisons particulières de prévoir, pour les opérateurs en aval, un dédommagement pour cette baisse de prix, étant donné que l'industrie de transformation se serait déjà préparée ou aurait déjà pu acheter à des prix plus favorables.

O. Due
Juge rapporteur