ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
23 octobre 1997 *

Dans l'affaire C-150/95,

République portugaise, représentée par MM. le professeur João Mota de Campos, en qualité d'avocat, et Luís Fernandes, directeur du service juridique de la direction générale des Communautés européennes du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Portugal, 33, allée Scheffer,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. António Caeiro et Gérard Rozet, conseillers juridiques, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

soutenue par

Conseil de l'Union européenne, représentée par MM. Jan-Peter Hix et Paulo Borges, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Alessandro Morbilli, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie intervenante,

* Langue de procédure: le portugais.

ayant pour objet l'annulation du règlement (CE) n° 307/95 de la Commission, du 14 février 1995, fixant les montants de référence finals corrigés pour les producteurs de fèves de soja, de graines de navette ou de colza et de graines de tournesol pour la campagne de commercialisation 1994/1995 (JO L 36, p. 2), en ce qu'il réduit de 20 % les montants de référence régionaux finals pour les graines de tournesol produites au Portugal,

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. H. Ragnemalm, président de chambre, R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) et G. Hirsch, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 25 février 1997,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 avril 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 12 mai 1995, la République portugaise a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CE, demandé l'annulation du règlement (CE) n° 307/95 de la Commission, du 14 février 1995, fixant les montants de référence finals corrigés pour les producteurs de fèves de soja, de graines de

navette ou de colza et de graines de tournesol pour la campagne de commercialisation 1994/1995 (JO L 36, p. 2, ci-après le « règlement attaqué »), en ce qu'il réduit de 20 % les montants de référence régionaux finals et, partant, les paiements compensatoires pour les producteurs de graines de tournesol produites au Portugal.

2 La réduction litigieuse a été imposée en raison du fait que, ainsi qu'il ressort de l'annexe I, point II, paragraphe 1, du règlement attaqué, la Commission a constaté que la superficie maximale garantie fixée pour la production de graines de tournesol au Portugal avait été dépassée à raison de 20 % au cours de la campagne de commercialisation 1994/1995.

3 La superficie maximale garantie, fixée pour le Portugal, à laquelle se réfère l'annexe I du règlement attaqué, procède, d'une part, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23, ci-après l'« acte d'adhésion ») et, d'autre part, d'un accord conclu entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique dans le cadre de l'accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) et qui a été approuvé par la décision 93/355/CEE du Conseil, du 8 juin 1993, relative à la conclusion du mémorandum d'accord entre la Communauté économique européenne et les États-Unis d'Amérique concernant les oléagineux dans le cadre du GATT (JO L 147, p. 25, ci-après l'« accord de Blair House »).

4 L'acte d'adhésion prévoit des mesures de transition quant à l'application au Portugal du régime de soutien aux producteurs communautaires de graines oléagineuses. A l'époque, ce régime reposait sur la fixation de quantités maximales éligibles au soutien, dites « quantités maximales garanties ». Eu égard à l'importance particulière de la culture de tournesol au Portugal, l'acte d'adhésion a notamment prévu des seuils de garantie spécifiques pour les producteurs portugais de graines de tournesol.

5 Ainsi, l'article 294 de l'acte d'adhésion dispose:

« Pendant les campagnes 1986/1987 à 1994/1995, des seuils de garantie spécifiques sont fixés pour les graines de colza et de navette ainsi que pour les graines de tournesol produites au Portugal.

Pour la campagne 1986/1987, ces seuils sont fixés à:

— 1 000 tonnes pour les graines de colza et de navette,

— 48 000 tonnes pour les graines de tournesol.

Pour les campagnes suivantes, ces seuils de garantie spécifiques sont déterminés selon des critères comparables à ceux retenus pour la fixation des seuils de garantie dans la Communauté dans sa composition actuelle.

En cas de dépassement d'un seuil de garantie spécifique, les pénalités de coresponsabilité sont appliquées selon des modalités analogues à celles appliquées dans la Communauté dans sa composition actuelle et avec le même plafond. »

6 En application de cette disposition, les seuils fixés pour les producteurs portugais de graines de tournesol ont été augmentés jusqu'à 90 000 tonnes pour les campagnes 1990/1991 et 1991/1992.

7 Ensuite, dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, en vertu du règlement (CEE) n° 1765/92 du Conseil, du 30 juin 1992, instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables (JO L 181, p. 12), les seuils de garantie ont été fixés non plus par référence aux quantités, mais par référence aux superficies.

8 En vertu de l'article 2 du règlement n° 1765/92, paragraphes 1 et 2, les producteurs en question peuvent revendiquer un paiement compensatoire qui est fixé à l'hectare et par région, et qui est accordé pour la superficie consacrée aux cultures arables ou au gel de terres en conformité avec l'article 7 du règlement n° 1765/92, pour autant que celle-ci ne dépasse pas une superficie de base régionale. La superficie de base régionale pour la culture de graines de tournesol au Portugal a été fixée à 122 000 hectares.

9 Conformément à l'article 2, paragraphe 5, du même règlement, le paiement compensatoire est versé selon deux voies différentes: en vertu d'un régime général ouvert à tous les producteurs ou en vertu d'un régime simplifié ouvert aux petits producteurs. Les producteurs demandant le paiement compensatoire en vertu du régime général sont tenus de geler une partie des terres de leur exploitation moyennant une compensation.

10 Par ailleurs, en vertu de l'article 2, paragraphe 6, du règlement n° 1765/92, lorsque la somme des superficies individuelles pour lesquelles une aide a été demandée est supérieure à la superficie de base régionale, la superficie éligible par producteur est réduite proportionnellement au cours de la même campagne. En outre, au cours de la campagne suivante, les producteurs bénéficiant du régime général devront, sans aucune compensation, procéder à un gel extraordinaire des terres, dont le pourcentage doit être égal au pourcentage de dépassement de la superficie de base régionale.

11 Cette mesure est distincte de l'obligation générale de gel des terres pour laquelle les producteurs, autres que les petits producteurs, obtiennent une compensation. En vertu de l'article 7, l'obligation de gel des terres est applicable à chaque producteur revendiquant des paiements compensatoires en application du régime général. A partir des emblavages pour la campagne de commercialisation 1993/1994, le pourcentage de gel des terres a été fixé à 15 %, ce gel devant être fondé sur une rotation.

12 Enfin, l'article 5 du règlement n° 1765/92 établit en détail la méthode de calcul du paiement compensatoire. A cet égard, un régime spécial est prévu pour l'Espagne et le Portugal. L'article 5, paragraphe 2, dispose:

« Pour l'Espagne et le Portugal, un montant de référence national prévisionnel sera fixé pour les producteurs de graines de tournesol en tant que base de la régionalisation dans ces États membres. Le montant pour le Portugal est fixé à 272 écus par hectare...

Jusqu'à la fin de la campagne 1994/1995, la compensation payée aux producteurs non professionnels de graines de tournesol en Espagne et au Portugal sera fixée par la Commission de façon à éviter toute distorsion pouvant résulter des mesures transitoires pour les producteurs de graines de tournesol dans ces États membres. »

13 L'accord de Blair House a été conclu après qu'un groupe spécial réuni au sein du GATT fut parvenu à la conclusion que le régime de soutien de la Communauté en faveur des oléagineux avait pour conséquence de réduire la valeur des concessions tarifaires que la Communauté avait octroyées en 1962 aux États-Unis d'Amérique.

14 Le point 4 de l'accord de Blair House dispose:

« La CE instaurera une superficie spéciale de base (SSB) pour les producteurs bénéficiant du régime de paiement pour les céréales spécifique aux graines oléagineuses, conformément aux principes suivants:

— application progressive en ce qui concerne les céréales plantées en vue de la récolte de 1994 et des récoltes suivantes,

— eu égard aux traités d'adhésion, pleine application du système à l'Espagne et au Portugal à partir de 1995/1996. »

15 Au point 5, la superficie spéciale de base est définie comme suit:

« — il est créé une superficie de base CE attribuée aux graines oléagineuses pour laquelle sont octroyés des paiements pour céréales spécifiques aux graines oléagineuses (les chiffres valables pour la CE à douze figurent à l'annexe),

— pour une campagne de commercialisation déterminée, la superficie de base attribuée aux graines oléagineuses qui est applicable à la CE à douze sera réduite en fonction du taux annuel de gel de terres fixé par le Conseil pour les cultures arables. La réduction ne devra, pour aucune année, être inférieure à dix pour cent (10 %) de la base. »

16 Le point 6 de l'accord de Blair House soumet les paiements spécifiques pour la culture de graines oléagineuses à une discipline s'ajoutant à celle prévue à l'article 2, paragraphes 5 et 6, du règlement n° 1765/92. Il prévoit en effet:

« ...

— pour chaque part d'un pour-cent de superficie plantée bénéficiant de paiements pour céréales spécifiques aux graines oléagineuses et dépassant la superficie de base CE attribuée aux graines oléagineuses (après la réduction faite conformément au point 5), les paiements compensatoires prévus pour les producteurs de ces graines oléagineuses seront réduits d'un pour cent,

— ces réductions des paiements compensatoires appliquées à la part de superficie plantée dépassant la SSB seront opérées au cours de la même campagne de commercialisation,

— en outre, la réduction en pourcentage du paiement compensatoire adapté sera reportée sur la campagne de commercialisation suivante,

— toutefois, pour chaque année pour laquelle il n'y aura pas lieu de procéder à une réduction du montant compensatoire (c'est-à-dire pour laquelle la superficie plantée — après la réduction faite conformément au point 5 — sera égale ou inférieure à la SSB), le montant compensatoire pourra être ramené au niveau du montant de base de référence,

— les adaptations suivantes du montant compensatoire seront faites de la manière décrite ci-dessus. »

17 L'annexe de l'accord de Blair House fixe, pour la campagne 1995/1996, une seule superficie de base de 5 128 000 hectares pour les graines oléagineuses dans l'ensemble de la Communauté. En revanche, pour la campagne 1994/1995, des superficies de base y ont été fixées séparément pour la culture de graines de tournesol en Espagne (1 411 000 hectares), pour la culture de graines de tournesol au Portugal (122 000 hectares) et pour la culture de graines oléagineuses dans la Communauté à Douze, autre que les graines de tournesol en Espagne et au Portugal (3 966 000 hectares). Une première note au bas de l'annexe énonce que ces chiffres doivent être réduits compte tenu du taux annuel de gel de terres de cultures arables.

18 L'accord de Blair House a été mis en œuvre dans l'ordre juridique communautaire par le règlement (CE) n° 232/94 du Conseil, du 24 janvier 1994, modifiant le règlement n° 1765/92 (JO L 30, p. 7). En vertu de ce règlement, les points suivants ont été ajoutés à l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 1765/92:

« e) à partir de la campagne de commercialisation 1994/1995, des superficies maximales garanties sont établies pour les paiements spécifiques pour la culture de graines oléagineuses. Elles sont égales aux superficies figurant à l'annexe IV, réduites du taux de gel des terres fondé sur la rotation applicable pour cette campagne de commercialisation ou de 10 % si le taux est inférieur à 10 %. Si, après application de l'article 2, paragraphe 6, premier tiret, ces superficies maximales garanties sont dépassées, la Commission réduit les montants de référence régionaux finals pour les graines oléagineuses conformément aux points f) et g);

f) si la superficie de graines oléagineuses déjà établie comme pouvant bénéficier de paiements compensatoires pour une année quelconque dépasse la superficie maximale garantie en cause, la Commission réduit les montants de référence régionaux finals correspondants, pour la même année, de 1 % pour chaque point de pourcentage de dépassement de la superficie maximale garantie. Si, à partir de la campagne de commercialisation 1994/1995, la superficie maximale garantie est dépassée au-delà d'un certain seuil exprimé en pourcentage, des règles particulières s'appliquent. Jusqu'au seuil exprimé en pourcentage, les montants de référence régionaux finals sont uniformément réduits dans tous les États membres. Au-delà du seuil exprimé en pourcentage, des réductions additionnelles appropriées sont appliquées dans les États membres pour lesquels auront été dépassées les superficies nationales de référence indiquées à l'annexe V, une fois déduit le taux indiqué au point e). La Commission, conformément à la procédure fixée à l'article 38 du règlement n° 136/66/CEE du Conseil, établit l'ampleur et la répartition des réductions à appliquer, en garantissant en particulier que la réduction moyenne pondérée de la Communauté dans son ensemble soit égale au pourcentage de dépassement de la superficie maximale garantie;

g) le seuil exprimé en pourcentage visé au point f) est fixé à 0 %. ... »

19 L'annexe IV du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, est ainsi libellée:

Superficies à prendre en compte pour le calcul des superficies maximales garanties de graines oléagineuses (en hectares)

État membre/graine oléagineuse	1994/1995	1995/1996 et années suivantes
Espagne/tournesol	1 411 000	—
Portugal/tournesol	122 000	—
CE 12/autres	3 966 000	—
Total	—	5 128 000

Cette annexe reprend les chiffres de l'annexe de l'accord de Blair House et fixe également à 122 000 hectares ladite superficie pour la culture de tournesol au Portugal pour la campagne 1994/1995.

20 Enfin, l'annexe V du même règlement, libellée « Superficies nationales de référence », fixe à 122 000 hectares la superficie nationale de référence pour la culture de graines de tournesol au Portugal pour la campagne 1994/1995.

21 Ainsi qu'il résulte de l'annexe I, point II, paragraphe 1, du règlement attaqué, après application de l'article 2, paragraphe 6, du règlement n° 1765/92, il est apparu que les superficies des terres pour lesquelles des paiements spécifiques aux cultures de graines oléagineuses avaient été effectués étaient telles que les superficies maximales garanties avaient été dépassées à raison des pourcentages suivants:

— Communauté à Douze, autres que les cultures de tournesol en Espagne et au Portugal: 9 %,

— Espagne, tournesol: 4 %,

— Portugal, tournesol: 20 %.

22 Pour ce motif, ainsi qu'il résulte également de l'annexe I, point II, paragraphe 2, du règlement attaqué, la Commission a réduit les montants de référence régionaux finals pour les producteurs de graines de tournesol de 4 % en Espagne et de 20 % au Portugal. La Commission a également réduit de 9 % le soutien pour les producteurs de graines oléagineuses dans la Communauté à Douze, autres que les cultures de tournesol en Espagne et au Portugal. Toutefois, au paragraphe 3 de la même disposition, elle a en même temps procédé à un transfert temporaire d'une

partie des terres non utilisées dans le cadre de la superficie maximale garantie concernant les productions de la Communauté à Douze, autres que les graines de tournesol en Espagne et au Portugal, vers la superficie de référence nationale de l'Espagne et de l'Irlande afin de réduire la contribution de ces pays au dépassement total de la superficie maximale garantie. Les producteurs espagnols et portugais de graines de tournesol n'ont pas profité d'une telle compensation des terres non utilisées dans les autres États membres.

23 A l'appui de son recours, le gouvernement portugais soutient que le règlement attaqué viole le règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, au motif que, en premier lieu, le calcul du dépassement de la superficie maximale garantie qui a été attribuée aux cultivateurs portugais de graines de tournesol pour la campagne 1994/1995 serait erroné et que, en second lieu, il exclurait à tort la culture portugaise de graines de tournesol de la compensation du dépassement des superficies nationales de référence par voie de transfert des terres non utilisées dans les autres États membres. En outre, pour le cas où la Cour estimerait que le règlement attaqué se borne à mettre en œuvre les dispositions des règlements n° 1765/92 et n° 232/94, le gouvernement portugais, se fondant sur l'article 184 du traité CE, excipe de l'illégalité de ces deux derniers règlements.

Sur le calcul du dépassement de la superficie maximale garantie

24 La République portugaise fait valoir, en premier lieu, que, dans le règlement attaqué, le calcul du dépassement de la superficie maximale garantie qui a été attribuée aux cultivateurs portugais de graines de tournesol pour la campagne 1994/1995 ne respecte pas le régime spécial qui, en vertu de l'acte d'adhésion et de l'accord de Blair House, a été accordé au Portugal par le règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94. Ce calcul comporterait, selon elle, trois erreurs.

Quant à la réduction de la superficie attribuée au Portugal

25 Selon le gouvernement portugais, la première erreur de calcul qui entache le règlement attaqué réside dans le fait que, afin d'apprécier un éventuel dépassement de la superficie maximale garantie, la superficie de 122 000 hectares, fixée à l'annexe IV du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, a été réduite de 15 %, correspondant au taux de gel des terres prévu à l'article 7, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 1765/92. Or, selon le gouvernement portugais, la superficie de 122 000 hectares n'était pas concernée par le gel de terres.

26 Le gouvernement portugais rappelle à cet égard que le régime spécial établi par l'acte d'adhésion, lequel prévoit notamment des seuils de garantie spécifiques, avait pour but de garantir une certaine sécurité de revenus aux producteurs portugais de graines de tournesol, indépendamment de l'évolution constatée dans les autres États membres. Selon le gouvernement portugais, ce régime spécial était intangible jusqu'à l'expiration de la période de transition à la fin de la campagne de commercialisation 1994/1995 et a été respecté tant par le règlement n° 1765/92, arrêté dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, que par l'accord de Blair House et, lors de sa mise en œuvre, par le règlement n° 232/94.

27 Le gouvernement portugais précise à cet égard que le point 4, deuxième tiret, de l'accord de Blair House stipule que la superficie spéciale de base, eu égard aux traités d'adhésion, ne trouve pleine application au Portugal qu'à partir de 1995/1996. En outre, l'annexe IV du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, qui constitue la transposition de l'annexe de l'accord de Blair House, prévoit un statut spécial pour le Portugal jusqu'à l'expiration de la période de transition dans la mesure où une superficie propre, de 122 000 hectares, y est définie pour les graines de tournesol pour la campagne 1994/1995. Enfin, il résulterait de la même annexe que la réduction du taux de gel des terres, visée à l'article 5, paragraphe 1, sous e), dudit règlement, qui constitue la transposition du point 5, deuxième tiret, de l'accord de Blair House, ne concerne que la superficie figurant dans la colonne pour la « CE à Douze — Autres », à savoir 3 966 000 hectares, à l'exclusion de la superficie spéciale de 122 000 hectares attribuée au Portugal exclusivement pour la culture de graines de tournesol.

28 A cet égard, il résulte clairement du libellé de l'article 5, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, que la réduction y prévue s'applique également à la superficie de 122 000 hectares attribuée au Portugal pour la culture de graines de tournesol. En effet, aux termes de cette disposition, les superficies maximales garanties sont égales aux superficies figurant à l'annexe IV du même règlement, réduites du taux de gel des terres fondé sur la rotation applicable pour la campagne de commercialisation en question. Aucune exception n'est ouverte à cet égard pour la superficie de 122 000 hectares qui figure à l'annexe IV pour les producteurs portugais de graines de tournesol.

29 Ce résultat est d'ailleurs conforme tant à l'article 294 de l'acte d'adhésion qu'à l'accord de Blair House. L'article 294 de l'acte d'adhésion, tout en prévoyant des seuils de garantie spécifiques, n'exclut pas que ces seuils soient altérés, pour autant que cette altération soit effectuée « selon des critères comparables à ceux retenus pour la fixation des seuils de garantie dans la Communauté dans sa composition actuelle ». En outre, le libellé de l'article 5, deuxième tiret, de l'accord de Blair House, lu en combinaison avec le titre de l'annexe de cet accord et la première note précisant ce titre, montre que la superficie de 122 000 hectares attribuée au Portugal pour la campagne 1994/1995 de graines de tournesol était incluse dans les superficies qui devaient être soumises à la réduction en fonction du taux de gel de terres. Contrairement à ce qu'affirme le gouvernement portugais, une telle interprétation n'aurait pas pour conséquence que l'accord de Blair House aurait reçu pleine application dès la campagne 1994/1995, car, jusqu'à la fin de cette campagne, les producteurs portugais de graines de tournesol continuaient, conformément à l'article 294 de l'acte d'adhésion, à bénéficier d'un régime spécial consistant en la fixation d'une superficie distincte.

30 Par conséquent, l'argument du gouvernement portugais selon lequel la superficie de 122 000 hectares n'aurait pas dû être réduite de 15 % afin de calculer la superficie maximale garantie pour la culture de graines de tournesol au Portugal doit être rejeté.

Quant à l'inclusion de la superficie des petits producteurs dans la superficie cultivée au Portugal

31 Selon le gouvernement portugais, la deuxième erreur de calcul contenue dans le règlement attaqué résulte de ce que, pour évaluer le dépassement de la superficie maximale garantie, la superficie plantée par les petits producteurs portugais a été incluse dans la superficie totale qui est cultivée au Portugal.

32 A cet égard, le gouvernement portugais renvoie à la distinction établie à l'article 2, paragraphe 5, du règlement n° 1765/92 entre les petits producteurs, qui relèvent d'un régime simplifié, et tous les autres producteurs, qui sont soumis au régime général comportant une obligation de gel de terres. En effet, ainsi qu'il résulterait de l'article 8, paragraphe 3, les petits producteurs bénéficiant du régime simplifié seraient dispensés de pratiquer le gel des terres, mais recevraient, en contrepartie de cette dispense, un paiement compensatoire inférieur. En conséquence, la superficie cultivée par les petits producteurs ne devrait pas être prise en compte pour le calcul du dépassement de la superficie maximale garantie.

33 Il ressort de l'article 5, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, qui a fidèlement transposé l'accord de Blair House sur ce point, que des superficies maximales garanties, lesquelles sont égales aux superficies figurant à l'annexe IV, réduites du taux de gel de terres ou de 10 % si ce taux est inférieur à 10 %, sont établies « pour les paiements spécifiques pour la culture de graines oléagineuses ». Or, les petits producteurs relevant du régime simplifié bénéficient d'un tel paiement, même si celui-ci est établi à un niveau différent de celui versé aux autres producteurs et qu'ils ne sont pas soumis à l'obligation de gel de terres.

34 Il s'ensuit que les petits producteurs relevant du régime simplifié sont également soumis à la discipline des superficies maximales garanties. Les superficies qu'ils ont cultivées moyennant des paiements compensatoires devaient donc être incluses dans la superficie totale cultivée au Portugal afin d'apprécier l'étendue du dépassement

de la superficie maximale garantie. Par ailleurs, comme M. l'avocat général l'a relevé à juste titre au point 37 de ses conclusions, s'il en était autrement, la superficie prévue dans l'accord de Blair House pourrait être dépassée, avec cette conséquence que le but de cet accord, qui est de réduire les aides pour les graines oléagineuses dans la Communauté en vue de remédier à une réduction de la valeur des concessions tarifaires octroyées aux États-Unis d'Amérique, ne serait pas atteint.

35 Par conséquent, l'argument du gouvernement portugais concernant la prise en considération erronée de la superficie cultivée par les petits producteurs dans l'évaluation du dépassement de la superficie maximale garantie doit être rejeté.

Quant à la réduction de la superficie des petits producteurs

36 Selon le gouvernement portugais, la troisième erreur de calcul figurant dans le règlement attaqué résulte de ce que la réduction de 15 % a porté sur la totalité des 122 000 hectares attribués au Portugal pour la culture de graines de tournesol, et donc également sur la superficie cultivée par les petits producteurs, et ce alors que ces derniers seraient dispensés, en vertu du règlement n° 1765/92, de l'obligation de gel des terres.

37 A cet égard, il convient d'observer que la réduction des superficies figurant à l'annexe IV du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, afin de déterminer les superficies maximales garanties, prévue conformément à l'article 5, paragraphe 1, sous e), du même règlement, ne représente pas une obligation de gel de terres. Il s'ensuit que l'exemption de cette obligation dont les petits producteurs relevant du régime simplifié bénéficient en vertu de l'article 8, paragraphe 3, du règlement n° 1765/92 n'a aucune pertinence pour le calcul de la superficie maximale garantie aux producteurs portugais de graines de tournesol.

38 De plus, comme il a été constaté au point 28 du présent arrêt, il résulte clairement du libellé de l'article 5, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, que les superficies maximales garanties sont égales aux superficies figurant à l'annexe IV du même règlement — 122 000 hectares pour la culture de graines de tournesol au Portugal —, réduites du taux de gel des terres fondé sur la rotation applicable pour la campagne de commercialisation en question. Or, l'accord de Blair House ne fait aucune distinction entre les superficies cultivées par les petits producteurs relevant du régime simplifié et celles cultivées par les producteurs relevant du régime général.

39 Par conséquent, l'argument invoqué par le gouvernement portugais quant à la prise en compte erronée de la superficie cultivée par les petits producteurs lors de la réduction de 15 % de la totalité des 122 000 hectares attribués au Portugal pour la culture de graines de tournesol doit être rejeté.

Sur l'exclusion du Portugal de la compensation du dépassement de la superficie maximale garantie

40 En vertu de la dernière phrase de l'article 5, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, la Commission, conformément à la procédure fixée à l'article 38 du règlement n° 136/66/CEE du Conseil, du 22 septembre 1966, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses (JO 1966, 172, p. 3025), établit l'ampleur et la répartition des réductions des paiements compensatoires à appliquer en cas de dépassement de la superficie maximale garantie, en assurant en particulier que la réduction moyenne pondérée de la Communauté dans son ensemble soit égale au pourcentage de dépassement de la superficie maximale garantie.

41 La manière dont cette répartition a été effectuée en l'espèce et le raisonnement qui la sous-tend sont expliqués au troisième considérant du règlement attaqué. Ce dernier énonce que, si, dans le cadre de la superficie maximale garantie concernant

les productions autres que les graines de tournesol en Espagne et au Portugal, les États membres présentaient un taux de dépassement élevé par rapport à une très faible superficie de référence nationale et que ce dépassement représentait peu d'hectares, les réductions de l'aide à octroyer dans ces États membres ne devraient pas être excessives. Dans une telle situation, une fraction des terres non attribuées dans le cadre de la superficie maximale garantie pouvait être transférée temporairement vers la superficie de référence nationale de ces États membres afin de réduire leur contribution au dépassement total de la superficie maximale garantie.

42 Ainsi, le règlement attaqué a effectué, en son annexe I, point II, paragraphe 3, un transfert des terres non utilisées, pour les productions autres que les graines de tournesol en Espagne et au Portugal, vers la superficie de référence nationale de l'Espagne et de l'Irlande (ainsi qu'au Royaume-Uni afin d'éviter une nouvelle réduction de l'aide par suite des transferts vers l'Espagne et l'Irlande).

43 Dans son second moyen, la République portugaise reproche à la Commission d'avoir, dans le règlement attaqué, exclu la culture portugaise de graines de tournesol de la compensation du dépassement des superficies nationales de référence indiquées à l'annexe V du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, une fois déduit le taux de gel de terres, par voie de transport des terres non utilisées dans le cadre de la superficie maximale garantie dans les autres États membres.

44 Dès lors, selon le gouvernement portugais, le règlement attaqué viole non seulement l'article 5, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, mais également le principe de non-discrimination.

Sur la violation de l'article 5, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 1765/92

45 Il convient d'observer à cet égard que l'article 5, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, laisse à la Commission le soin de déterminer l'ampleur et la répartition des réductions des paiements compensatoires à condition que, en particulier, la réduction moyenne pondérée de la Communauté dans son ensemble soit égale au pourcentage de dépassement de la superficie maximale garantie.

46 Étant donné que, conformément au régime transitoire prévu dans l'article 294 de l'acte d'adhésion, l'annexe de l'accord de Blair House et l'annexe IV du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, ont prévu une fixation différenciée des superficies maximales garanties pour, respectivement, l'Espagne (tournesol), le Portugal (tournesol) et la Communauté (autres) pour la campagne 1994/1995, la Commission était en droit d'utiliser une méthode de compensation, telle que celle définie dans le règlement attaqué, qui garantit l'égalité entre la réduction moyenne pondérée pour chacune de ces trois catégories et le pourcentage du dépassement de leurs superficies maximales garanties respectives.

47 L'argument relatif à la violation, par l'annexe I, point II, paragraphe 3, du règlement attaqué, de l'article 5, paragraphe 1, sous f), du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94, doit donc être rejeté.

Sur la violation du principe de non-discrimination

48 Il y a lieu d'observer qu'un traitement inégal des producteurs portugais de graines de tournesol à l'égard des autres producteurs de la Communauté ne saurait être considéré comme une discrimination que si tous les producteurs dans la Communauté se trouvaient dans une situation comparable. Or, il convient de rappeler que les producteurs portugais de graines de tournesol ne se trouvaient pas

dans une situation comparable à celle des autres producteurs de la Communauté, car ils continuaient à bénéficier, en vertu de l'acte d'adhésion, d'un régime spécial comportant la fixation d'une superficie maximale garantie spécifique.

49 Ce régime transitoire visait à garantir aux producteurs portugais de graines de tournesol une certaine sécurité de revenus indépendamment de l'évolution constatée dans les autres États membres. Ainsi, la fixation d'un seuil de garantie spécifique a permis d'éviter, sous l'application du régime antérieur à l'adoption du règlement n° 1765/92, que les dépassements de la quantité maximale prévue pour la Communauté ne se répercutent sur le montant des aides octroyées aux producteurs portugais de graines de tournesol. En effet, une diminution de ces aides n'aurait pu être appliquée que si la République portugaise avait dépassé son seuil de garantie propre. En revanche, le montant des aides versées aux autres producteurs communautaires était en principe affecté par un dépassement de la quantité maximale garantie fixée pour la Communauté, de sorte qu'une surproduction dans les autres États membres se répercutait sur tous producteurs [article 1er, point 4, du règlement (CEE) n° 1454/86 du Conseil, du 13 mai 1986, modifiant le règlement n° 136/66 (JO L 133, p. 8), et article 1er, point 8, du règlement (CEE) n° 1915/87 du Conseil, du 2 juillet 1987, modifiant le règlement n° 136/66 (JO L 183, p. 7].

50 Comme M. l'avocat général l'a relevé à juste titre au point 59 de ses conclusions, dès l'instant où une telle séparation des seuils de garantie avait été instaurée, la Commission était en droit de maintenir cette séparation non pas uniquement lorsqu'elle s'avérait avantageuse pour la République portugaise, mais également en cas de dépassement de son seuil de garantie spécifique. Il s'ensuit que la Commission, dans le cadre de l'application du régime transitoire, était en droit de limiter le transfert des terres non utilisées à l'intérieur de chacune des trois superficies spéciales de base fixées, pour la campagne 1994/1995, à l'annexe V du règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94.

51 Il résulte de ce qui précède que les producteurs portugais de graines de tournesol ne se trouvaient pas dans une situation comparable à celle des autres producteurs dans la Communauté, de sorte que leur exclusion du système de compensation ne saurait être considérée comme une discrimination.

52 S'agissant de l'exception d'illégalité fondée sur l'article 184 du traité, invoquée par le gouvernement portugais, il suffit de relever que l'examen de la légalité du règlement attaqué n'a révélé aucun élément de nature à constituer une violation de l'acte d'adhésion ou de l'accord de Blair House par le règlement n° 1765/92, tel que modifié par le règlement n° 232/94.

53 Le recours est rejeté.

Sur les dépens

54 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. La Commission ayant conclu en ce sens et la République portugaise ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. En application du paragraphe 4, premier alinéa, le Conseil de l'Union européenne, qui est intervenu au litige, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La République portugaise est condamnée aux dépens.

3) Le Conseil de l'Union européenne supportera ses propres dépens.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 octobre 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

H. Ragnemalm