ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DE LA COUR
DU 13 DÉCEMBRE 1984 [1]

République fédérale d'Allemagne contre Commission des Communautés européennes

«Montants compensatoires monétaires — Démantèlement — Mesures transitoires»

Affaire 278/84 R

Sommaire

Référé — Sursis à exécution — Mesures provisoires — Conditions d'octroi — Mise en balance de l'ensemble des intérêts en cause
(Traité CEE, art. 185 et 186)

Dans l'affaire 278/84 R,

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, représentée par son agent M. Martin Seidel, Ministerialrat, et par M[e] Dietrich Ehle, avocat à Cologne, ayant élu domicile au greffe de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne, Luxembourg,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique M. Peter Karpenstein, en qualité d'agent, ayant élu domicile chez M. Manfred Beschel, membre du service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie défenderesse,

LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

1 — Langue de procédure: l'allemand.

ORDONNANCE

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 novembre 1984, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a introduit un recours visant à obtenir le sursis à l'exécution des articles 1, 2 et 3 du règlement (CEE) n° 2677/84 de la Commission, du 20 septembre 1984, relatif à des mesures transitoires en vue de la réévaluation du taux représentatif du mark allemand au 1er janvier 1985 (JO L 253 du 21. 9. 1984, p. 31). Le même jour, la requérante a déposé un recours visant à l'annulation de ces dispositions.

2 Ce règlement a été pris sur base de l'article 7 du règlement (CEE) n° 855/84 du Conseil, du 31 mars 1984, relatif au calcul et au démantèlement des montants compensatoires monétaires applicables à certains produits agricoles (JO L 90 du 1. 4. 1984, p. 1), qui permet à la Commission d'adopter les «mesures transitoires nécessaires» pour «éviter des perturbations à la suite de la réévaluation du taux représentatif du mark allemand et du florin néerlandais au 1er janvier 1985».

3 Le règlement attaqué fixe à son article 1er, en ce qui concerne les céréales, une quantité maximale de 2,5 millions de tonnes, qui peut être vendue au taux représentatif actuellement applicable. Au-delà de ce plafond, le taux valable à partir du 1er janvier 1985 est appliqué. Cet article s'applique rétroactivement au 14 septembre 1984.

4 En ce qui concerne le sucre, la Commission a estimé que l'application, à partir du 1er janvier 1985, d'un nouveau taux inciterait les fabricants à vendre immédiatement à l'intervention les quantités de sucre normalement commercialisées après cette date. Dès lors, la Commission a prévu, à l'article 2 du règlement attaqué, l'application du nouveau taux représentatif dès l'entrée en vigueur de celui-ci, soit le 21 septembre 1984.

5 L'article 3, paragraphe 1, du règlement attaqué décide l'application d'un nouveau prix pondéré pour les betteraves pour l'ensemble de la campagne 1984-1985, au motif que sinon les fabricants de sucre achèteraient nécessairement la betterave encore en 1984 au prix élevé, la récolte ayant lieu d'octobre à décembre, pour la revendre en 1985 au prix bas, et seraient de la sorte défavorisés. De même, pour la fécule de pommes de terre, afin d'éviter

que les fabricants supportent seuls la baisse de valeur intervenant au 1er janvier 1985, l'article 3, paragraphe 2, du règlement attaqué prévoit que l'ajustement des prix a lieu pour toute la campagne 1984-1985.

6 Dans ses observations, la requérante rappelle que, pour autant que la modification du taux représentatif de conversion et le démantèlement des montants compensatoires positifs s'accompagnent, en ce qui concerne le stade des producteurs (agriculteurs), par des pertes de revenus en République fédérale d'Allemagne, les ministres de l'agriculture se sont entendus sur un certain régime de compensation (articles 3 et 4 du règlement (CEE) n° 855/84). Toutefois, en ce qui concerne le stade de la commercialisation et de la transformation (les opérateurs en aval), la baisse des prix intervenant au 1er janvier 1985 aboutirait également à une dévaluation de 5,2 % des stocks. Pour ce motif, le règlement du Conseil (CEE) n° 855/84 aurait été assorti, à son article 7, d'une habilitation en faveur de la Commission, sur la base de laquelle la Commission devait arrêter un régime destiné à compenser la baisse des prix au stade de la commercialisation et de la transformation.

7 En dépit des efforts intensifs de la requérante, la défenderesse aurait pendant des mois négligé d'élaborer un projet tendant à compenser la chute des prix. De surcroît, les mesures transitoires finalement adoptées n'auraient prévu aucun régime à caractère indemnitaire destiné à compenser la baisse des prix, mais auraient modifié, au contraire, au détriment des groupes économiques allemands intéressés, le moment auquel les nouveaux taux représentatifs fixés dans le règlement (CEE) n° 855/84 du Conseil étaient appelés à s'appliquer, ainsi que les régimes d'intervention afférents aux organisations du marché.

8 La requérante estime que la défenderesse aurait, dès lors, violé l'article 7 du règlement (CEE) n° 855/84, lequel autoriserait uniquement des subsides versés par la Communauté pour compenser les pertes subies par les opérateurs en aval et non de prévoir une application anticipée des nouveaux taux représentatifs.

9 La requérante invoque en outre les moyens suivants:

— la défenderesse n'aurait pas permis aux gouvernements nationaux au sein de la procédure des comités de gestion une préparation adéquate pour se prononcer sur le nouveau projet de règlement;

— la fixation d'un plafond pour les ventes de céréales aux organismes d'intervention favoriserait indûment les opérateurs économiques se trouvant dans les régions les plus favorisées, qui ont déjà acheté la marchandise des producteurs et qui l'ont revendue aux organismes d'intervention avant l'entrée en vigueur du règlement;

— la méthode de calcul du taux pondéré prévu à l'article 3, paragraphe 1, du règlement serait erronée;

— l'article 3, paragraphe 2, discriminerait les producteurs de fécule de pommes de terre par rapport aux autres producteurs de fécule;

— le règlement violerait les principes de la non-rétroactivité et de la confiance légitime.

10 La suspension serait urgente car les mesures transitoires s'appliquent jusqu'au 31 décembre 1984, et l'exécution de ces mesures entraînerait des conséquences économiques irréparables.

11 La défenderesse répond à ces moyens que l'objectif de l'article 7 du règlement (CEE) n° 855/84 n'était pas de décider une indemnisation en faveur du stade de la transformation et de la commercialisation, possibilité qui n'aurait jamais été invoquée au sein des instances du Conseil. La seule indemnisation envisageable aurait été une compensation financée par des fonds nationaux pour les stocks existant à la date en question. L'article 7 précité ne contiendrait d'ailleurs aucune précision sur les solutions permettant d'atteindre les résultats visés et il n'existerait même pas de déclaration unilatérale de la requérante sur cette question sous forme de procès-verbal. Dans ce contexte, il ne faudrait pas oublier que, conformément à l'article 4 du règlement (CEE) n° 855/84, la Communauté ne participe au financement des pertes dues à la réévaluation subies par l'ensemble des producteurs allemands que pour 1/7 environ du total des coûts. Elle précise que les règles contenues dans le règlement (CEE) n° 2677/84 se limiteraient au minimum absolument nécessaire. Ainsi, des exceptions seraient prévues pour les céréales portant sur des quantités correspondant à celles qui, compte tenu de la bonne récolte qui s'annonçait, auraient été offertes à l'intervention dans ce secteur dans des conditions normales. La défenderesse réfute également les autres moyens avancés par la requérante.

12 Selon la défenderesse, la requérante ne défendrait pas un intérêt propre dans le cadre de ce recours, mais uniquement l'intérêt de tiers. La demande de sursis ne correspondrait d'ailleurs pas aux intérêts des entreprises concernées, car la suspension de l'article 3 du règlement attaqué signifierait que l'industrie allemande du sucre, ainsi que les fabricants allemands de fécule de pommes de terre devraient payer à leurs fournisseurs de betteraves et de pommes de terre les prix minimaux calculés sur la base des anciens taux de conversion. Pour le surplus, elle fait valoir que l'urgence et la nécessité des mesures demandées n'auraient pas été démontrées. Au contraire, la requérante aurait attendu le dernier jour du délai imparti pour introduire son recours.

13 La défenderesse observe que la requérante aurait réussi à imposer au sein du Conseil un paiement anticipé de l'aide spéciale en faveur des agriculteurs allemands, à compter du 1er juillet 1984, en faisant valoir que le marché «anticiperait en grande partie, dès le second semestre de 1984», la modification décidée au 1er janvier 1985 du taux vert du DM. Or, si tel était le cas, il ne saurait en tout cas être question, dans le secteur des céréales, de pertes considérables au stade de la commercialisation. En ce qui concerne le sucre, il n'y aurait normalement guère de ventes d'intervention dans ce secteur, de sorte que le préjudice ne pourrait être considéré comme grave. Pour la fécule de pommes de terre, une intervention au niveau communautaire ne serait pas prévue. Dans ces deux secteurs, il aurait été dûment tenu compte des intérêts des fabricants au moyen d'une réduction des prix d'achat.

14 Le préjudice ne saurait non plus être considéré comme irréparable. En effet, en ce qui concerne le sucre et les céréales, les entreprises concernées pourraient continuer à vendre en quantités illimitées leurs stocks à l'organisme d'intervention, et, en cas d'annulation du règlement au fond, il n'y aurait absolument aucune difficulté à faire valoir et imposer l'ancien prix d'intervention plus élevé. En cas de suspension, au contraire, on assisterait à des ventes d'intervention massives uniquement pour des raisons spéculatives, entraînant des frais supplémentaires pour le FEOGA atteignant plusieurs centaines de millions d'Écus, ce que la requérante aurait elle-même reconnu. Dans ces circonstances, une suspension ne saurait de toute évidence être considérée comme une mesure provisoire ne préjugeant pas la décision sur le fond. En ce qui concerne la fécule de pommes de terre, la demande en référé ne comporterait aucun élément permettant de conclure à un préjudice irréparable.

15 Il est constant que, dans le cadre d'une procédure de sursis à exécution, les mesures demandées doivent être provisoires en ce sens qu'elles ne préjugent pas la décision au fond.

16 A cet égard, il apparaît que le moyen essentiel invoqué par la requérante est que l'article 7 du règlement (CEE) n° 855/84 n'habiliterait pas la Commission à adopter des mesures transitoires du type de celles instituées par la Commission dans le règlement attaqué. Au contraire, ladite disposition aurait été introduite sur les instances de la requérante, afin de résoudre le problème de la dévaluation des stocks des opérateurs économiques «en aval» suite à la modification du taux représentatif de conversion du mark allemand au 1er janvier 1985.

17 Il suffit, dans le cadre d'une procédure en référé, de constater qu'une telle interprétation ne saurait être considérée comme évidente, au point que la Cour puisse l'accepter sans risque grave de préjuger l'argumentation qui doit être présentée sur le fond.

18 Pour que des mesures provisoires soient octroyées, il faut non seulement que les circonstances de droit ou de fait invoquées pour les obtenir justifient, à première vue, leur octroi, mais encore que les mesures octroyées soient urgentes, en ce sens qu'il est nécessaire qu'elles soient édictées et sortent leurs effets dès avant la décision du juge sur le fond pour éviter que la partie qui les sollicite subisse un préjudice grave et irréparable.

19 Selon la requérante, l'urgence consisterait dans le fait que la durée de validité du régime transitoire institué par le règlement attaqué est limitée au 31 décembre 1984 et qu'un arrêt dans l'affaire au principal viendrait dès lors trop tard. Envisagées dans leur détail, les mesures transitoires prévues dans le règlement contesté se traduiraient, pour les opérateurs en aval, par des charges financières considérables, de l'ordre de 300 millions de marks allemands.

20 Si le problème, vu dans la seule perspective de la requérante, peut, à première vue, présenter une urgence certaine, il y a lieu, dans le cadre d'une procédure d'application des articles 185 et 186 du traité CEE, de mettre en balance l'ensemble des intérêts en cause.

21 Dans le cas d'espèce, il est constant que si la Cour suspend l'application du règlement attaqué, des quantités massives des produits en cause seront vendues aux organismes d'intervention avant la fin de l'année 1984. La requérante elle-même ne conteste pas que les quantités ainsi vendues seraient approximativement équivalentes à celles qui auraient normalement été offertes pendant l'ensemble du trimestre concerné, créant ainsi, inévitablement, une perturbation grave du marché. On ne saurait, à cet égard, non plus ignorer le risque d'offres purement spéculatives faites aux organismes d'intervention. Dans ces circonstances, une suspension reviendrait, de toute évidence, à préjuger le résultat du litige au fond.

22 En ce qui concerne le sucre et les céréales, il apparaît de surcroît qu'en cas d'annulation ultérieure du règlement attaqué, les opérateurs économiques qui auront vendu ces produits aux organismes d'intervention à un prix moindre bénéficieront automatiquement d'un versement correspondant à la différence entre le prix payé et l'ancien prix d'intervention plus élevé, sans même devoir s'engager dans la voie d'un recours en indemnité. Il ne saurait donc être question, dans leur chef, d'un préjudice irréparable. Pour la fécule de pommes de terre qui n'est pas un produit d'intervention, l'existence d'un préjudice irréparable spécifique n'a pas été soulevée par la requérante.

23 Il y a lieu, en outre, d'observer que, suite au Conseil européen des 25 et 26 juin 1984 à Fontainebleau, le Conseil a accepté de relever de 3 à 5 % le taux d'indemnisation pour les agriculteurs allemands, jusqu'en 1988, et d'octroyer, dès le 1er juillet 1984, l'aide ainsi augmentée, la requérante ayant fait valoir que le marché anticiperait ainsi en grande partie, dès le second semestre de 1984, la modification du taux vert du DM décidée pour le 1er janvier 1985. Eu égard à cette déclaration, il apparaît douteux que les entreprises de transformation et de commercialisation dans le secteur des céréales se soient encore fournies pour des quantités importantes à l'ancien prix, et qu'elles aient donc subi un préjudice grave. En ce qui concerne le sucre, il est constant entre parties que les ventes d'intervention sont quasiment nulles, de sorte que le préjudice ne peut pas non plus être considéré comme grave. Il en va de même pour la fécule de pommes de terre qui n'est pas un produit d'intervention. En ce qui concerne ces deux derniers produits, il y a lieu d'observer que l'article 3 du règlement attaqué, loin de préjudicier les fabricants de sucre et de fécule de pommes de terre, a, au contraire, tenu compte de leurs intérêts en réduisant les prix d'achat.

24 Dans ces conditions, la requérante n'ayant pas su démontrer l'existence d'un préjudice grave ou irréparable, il apparaît qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la proposition alternative faite à l'audience par la requérante visant à suspendre le règlement et à autoriser les organismes d'intervention et les autres opérateurs économiques intéressés à subordonner le paiement de la différence de prix résultant de cette suspension à la constitution d'une caution. En effet, même un système de caution ne serait pas de nature à empêcher des ventes spéculatives aux organismes d'intervention.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DE LA COUR,

statuant au provisoire,

ordonne:

1) La demande est rejetée.

2) Les dépens sont réservés.

Luxembourg, le 13 décembre 1984.

Pour le greffier

J. A. Pompe

greffier adjoint

Le président

A. J. Mackenzie Stuart