CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 13 mars 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent renvoi préjudiciel concerne la validité du règlement (CEE) n° 400/86 [1] de la Commission, qui avait déjà fait l'objet de l'examen de la Cour dans l'affaire 167/88 [2]. L'arrêt rendu dans cette affaire a apporté une réponse à une grande partie des questions de validité soulevées dans le cadre de la présente procédure, en particulier celles qui ont trait à la régionalisation de la mesure spéciale d'intervention en cause. Néanmoins, il reste à analyser certains aspects, non examinés dans l'arrêt précité, relatifs à un point spécifique: le prix spécial d'intervention fixé par la Commission dans le règlement n° 400/86.

D'une part, on nie la compétence de la Commission pour adopter la mesure en cause et, d'autre part, à supposer même que l'institution ait été compétente, on conteste, en tout état de cause, les modalités selon lesquelles celle-ci a exercé ses pouvoirs.

Sur la compétence

2. La compétence de la Commission est mise en cause à deux points de vue.

En premier lieu, la partie demanderesse fait valoir que le règlement n° 400/86 ne comporte pas une mesure spéciale d'intervention du type de celles prévues par le règlement de base [3]; au contraire, il se présenterait comme une intervention par laquelle, en s'arrogeant les compétences du Conseil, la Commission aurait modifié la structure des prix du marché des céréales.

3. A cet égard, il faut, tout d'abord, préciser que, pendant la campagne 1985/1986, le Conseil n'avait pas été en mesure de définir les prix agricoles du secteur. Étant obligée de gérer le vide juridique résultant de la carence du Conseil, pour éviter une discontinuité dans le fonctionnement de la politique agricole, la Commission a procédé à titre conservatoire, par le règlement (CEE) n° 2124/85 [4], à la fixation du prix d'intervention dans le secteur des céréales. Ce prix a été fixé par prorogation du prix de l'année précédente, tout en y apportant une légère réduction afin de prendre en compte la nécessité de contenir les excédents.

Aucune décision à caractère conservatoire n'a été prise, en revanche, en ce qui concerne le prix de référence.

* Langue originale: l'italien.

1 — Règlement n° 400/86 de la Commission, du 21 février 1986 (JO L 45, p. 22).

2 — Arrêt du 8 juin 1989, AGPB (167/88, Rec. p. 1653).

3 — Dans le cadre des présentes conclusions, l'expression « règlement de base » désigne le règlement n° 2727/75 tel que modifié par le règlement n° 1143/76 du Conseil, du 17 mai 1976 (JO L 130, p. 1). Lorsque nous nous référons à des versions du règlement n° 2727/75 qui résultent de modifications autres que celles contenues dans le règlement n° 1143/76, nous précisons les références du règlement modificatif.

4 — Règlement n° 2124/85 de la Commission, du 26 juillet 1985 (JO L 198, p. 31).

Il convient de rappeler que ce dernier, outre qu'il revêt de l'importance à d'autres fins spécifiques, constitue un élément essentiel pour l'adoption des mesures spéciales d'intervention prévues à l'article 8, paragraphe 2, du règlement de base.

Ces mesures sont, en effet, conçues comme un instrument visant à soutenir, dans une conjoncture défavorable, le niveau du prix du froment tendre panifiable par rapport à un prix objectif qui est précisément le prix de référence.

Dès lors, en prévoyant, pour cette qualité de froment, un prix de référence distinct du prix d'intervention commun, et plus élevé que celui-ci, le règlement de base a aussi, et de façon cohérente, introduit des instruments spécifiques, parmi lesquels les mesures spéciales d'intervention, pour « piloter » le marché en direction de l'objectif recherché.

En résumé, l'adoption de mesures spéciales d'intervention implique donc nécessairement, de la part de la Commission — compétente pour les appliquer en vertu de l'article 8, paragraphe 4, du règlement de base —, des appréciations de deux ordres.

D'une part, il est nécessaire d'analyser l'évolution du marché et, en particulier, l'évolution et les perspectives des prix ainsi que de l'offre et de la demande internes et externes à la Communauté; d'autre part, il faut confronter ce tableau de la conjoncture à l'objectif que représente le prix de référence et décider, en conséquence, si une initiative de soutien sous forme de mesure spéciale d'intervention est nécessaire ou non.

La Commission, tout au moins si elle entend respecter la logique du règlement de base, ne peut donc adopter les mesures spéciales en question *sans tenir compte* du prix de référence préalablement établi.

4. Cela s'applique, naturellement, dans le cas d'une situation normale. Qu'en est-il, en revanche, dans une hypothèse comme celle de l'espèce, dans laquelle la Commission se voit obligée de s'acquitter de ses tâches de gestion de la politique agricole dans une situation de vide juridique?

De façon générale, il y a lieu de penser que la Commission est, en tout état de cause, tenue de faire face à ses tâches pour éviter le risque d'une paralysie du développement de la politique commune.

Concrètement, cela signifie qu'en cas de nécessité elle doit pouvoir procéder à toutes les interventions pour lesquelles elle est compétente, même si elle se trouve dans une situation qui ne lui permet pas de disposer de tous les indicateurs normalement utilisables.

Par conséquent, en l'absence d'une définition du prix de référence de la part du Conseil, il n'y a pas de raison d'exclure a priori que la Commission puisse, en vue de l'adoption d'une éventuelle mesure spéciale, reconstruire un prix de référence approprié en se fondant sur la connaissance qu'elle possède de l'évolution et des caractéristiques du marché concerné.

Cela se justifie, en particulier, au regard de la circonstance, confirmée à l'audience, que l'écart entre le prix de référence du froment tendre panifiable et le prix d'intervention

commun unique est demeuré d'une stabilité absolue au cours des années qui ont précédé la campagne en question.

C'est là une donnée significative, en ce qu'elle démontre que le législateur communautaire a observé une attitude constante à l'égard de la production de froment tendre panifiable, en appliquant une mesure d'incitation spécifique dont l'importance n'a pas subi de variations.

D'autre part, la stabilité de l'écart entre le prix de référence et le prix d'intervention — malgré l'autonomie partielle de ces deux facteurs — était un élément que connaissaient également tous les opérateurs du secteur, ce qui constitue une raison supplémentaire de penser que la Commission pouvait fonder ses estimations sur cet élément, pour vérifier si le fléchissement du marché enregistré au cours de la campagne en cause ne justifiait pas une intervention de soutien.

Or, il est constant qu'au début de 1986 les prix du froment tendre ont enregistré, dans la quasi-totalité des États membres, un cours oscillant autour du niveau du prix d'intervention et que, comme l'indique le premier considérant du règlement n° 400/86, il y avait là des risques sérieux quant à la tenue du marché dans une conjoncture caractérisée par des stocks considérables sans débouchés prévisibles dans un proche avenir.

Dans pareilles circonstances, en procédant à une comparaison entre l'évolution en cours et le prix de référence traditionnel du froment tendre panifiable, et aussi en tenant éventuellement compte — dans le cadre d'une orientation générale vers une rigueur accrue [5] — de l'exigence de revoir à la baisse le niveau des mesures d'incitation à la production, la Commission pouvait considérer comme justifiée l'application d'une mesure spéciale d'intervention.

5. Ce faisant, la Commission n'a évidemment pas substitué ses propres décisions à celles du Conseil en matière de prix agricoles: elle n'a pas procédé, pas même à titre purement conservatoire, à une définition générale du prix de référence.

Plus simplement, dans le cadre de ses compétences de contrôle et de gestion des marchés agricoles, la Commission a, en l'absence d'une définition explicite du Conseil, orienté son analyse en se fondant sur le prix de référence normalement appliqué pour le froment tendre panifiable.

Nous estimons donc que la mesure en cause constitue effectivement une mesure spéciale d'intervention au sens de l'article 8 du règlement de base, entrant, par conséquent, dans les compétences de la Commission, et non une modification arbitraire de la structure des prix du secteur.

5 — Cette orientation restrictive s'était déjà manifestée pour la campagne précédente dans le règlement (CEE) n° 1019/84 du Conseil, relatif à la fixation des prix agricoles dans le secteur des céréales [règlement n° 1019/84 du Conseil, du 31 mars 1984 (JO L 107, p. 4)]; le Conseil y affirmait en particulier, dans le deuxième considérant, la nécessité de passer d'une politique de prix prudente à une politique *restrictive*, ce qui imposait de diminuer tant le prix d'intervention que le prix de référence. Quant à la pratique de la Commission, il est intéressant de noter que cette orientation restrictive se reflète tant dans le règlement (CEE) n° 1810/84 (voir quatrième considérant), qui comporte une mesure spéciale d'intervention pour la campagne 1984/1985 [règlement n° 1810/84 de la Commission, du 28 juin 1984 (JO L 170, p. 33)], que dans le règlement n° 2124/85 [règlement n° 2124/85 de la Commission, du 26 juillet 1985 (JO L 198, p. 31)] (voir deuxième considérant) qui — comme nous l'avons indiqué — porte adoption des mesures conservatoires nécessaires en matière de prix pour faire face à la carence persistante du Conseil.

6. Les parties demanderesses au principal ont aussi contesté la compétence de la Commission sous un aspect plus spécifique.

Elles ont souligné, surtout à l'audience, que, dans la fixation du prix spécial d'intervention (c'est-à-dire le prix auquel les quantités de froment admises à bénéficier de l'intervention spéciale devaient être retirées par les autorités nationales), la Commission n'était pas habilitée à appliquer des réductions, compte tenu du fait que la qualité de froment visée par la mesure en question était inférieure à la qualité moyenne.

7. Il est opportun de préciser que l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2727/75, tel que modifié par l'article 1er du règlement (CEE) n° 1151/77, prévoit que le prix de référence est fixé pour le froment tendre qui satisfait aux exigences requises au niveau d'une qualité panifiable *moyenne*; néanmoins, considérant que l'objectif propre des mesures spéciales d'intervention (soutien du marché par rapport au prix de référence) peut également être atteint par des mesures de soutien portant sur un froment de qualité différente de la qualité moyenne, l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75, tel que modifié par l'article 5 du règlement n° 1151/77, prévoit que les mesures spéciales peuvent porter sur des qualités de froment autres que celle pour laquelle est fixé le prix de référence et, en particulier (voir troisième considérant du règlement n° 1151/77), qu'elles peuvent porter sur du froment répondant aux exigences *minimales* requises pour la panification: dans ce cas, il faut cependant appliquer une réfaction par rapport au prix qui aurait été fixé si la mesure spéciale avait concerné un froment de qualité moyenne.

A partir de la campagne 1981/1982, le Conseil a établi tous les ans le prix de référence pour le froment de qualité moyenne, tout en indiquant dans une note de bas de page la réfaction à appliquer en cas de mesures spéciales portant sur du froment de qualité minimale [voir règlements (CEE) nos 1950/81 [6], 1452/82 [7] et 1564/83 [8], fixant respectivement les prix agricoles pour les campagnes 1981/1982, 1982/1983 et 1983/1984].

Néanmoins, dans le règlement (CEE) n° 1019/84, le Conseil a estimé qu'il était préférable que le prix à appliquer en cas de mesures spéciales pour la qualité minimale ne soit plus fixé dans le règlement annuel sur les prix et qu'il valait mieux, au contraire, que ce prix soit « apprécié au moment d'une éventuelle application de telles mesures ».

Selon la demanderesse, en prévoyant cela, le Conseil n'a pas entendu laisser à la Commission la tâche de déterminer les réfactions pour le froment de qualité inférieure à la qualité moyenne, mais se serait plutôt réservé de définir lesdites réfactions, non plus à titre préalable en début de campagne, mais au moment de l'adoption des mesures mêmes.

8. Cette thèse ne paraît pas convaincante au regard des considérations suivantes.

D'abord, la Commission est compétente pour décider, selon la procédure du comité de gestion, de la nature et de l'application

6 — Règlement (CEE) n° 1950/81 du Conseil du 13 juillet 1981, JO L 198, p. 3.

7 — Règlement n° 1452/82 du Conseil, du 18 mai 1982 (JO L 164, p. 6).

8 — Règlement n° 1564/83 du Conseil, du 14 juin 1983 (JO L 163, p. 1).

des mesures spéciales d'intervention (voir article 8, paragraphe 2, du règlement de base).

Il entre dans le champ de cette compétence d'application de décider de l'importance du soutien à accorder dans une situation déterminée; il s'ensuit qu'il appartient, en règle générale, à la Commission d'établir concrètement le prix d'intervention spécial, en prenant évidemment en considération les exigences du marché. Toutefois, ce prix d'intervention spécial est à considérer comme un prix englobant toutes ses composantes et donc aussi les éventuelles majorations ou réfactions opérées en raison de la qualité du produit. Du reste, en son article 7, le règlement n° 2727/75 prévoit, pour le prix d'intervention aussi, que les modalités d'application relatives à la qualité et à la quantité minimales exigées à l'intervention pour chacune des céréales, de même que les barèmes de bonification et de réfaction applicables à l'intervention, sont définis selon la procédure du comité de gestion.

En outre, il y a lieu de relever que, dans le règlement n° 1151/77, le Conseil a indiqué, en général, que les mesures spéciales pouvaient viser un froment de qualité autre que la qualité moyenne et, *en particulier*, un froment de qualité minimale; c'est pourquoi, même si le Conseil a directement procédé à la fixation des réfactions à appliquer pour la qualité minimale lors de certaines campagnes, il y a lieu de considérer que, même pendant cette période, la Commission demeurait compétente pour appliquer tous les autres ajustements de prix pour les qualités autres que la qualité minimale.

Par conséquent, il y a lieu de penser que, lorsque le Conseil a décidé, comme nous l'avons vu, dans le règlement n° 1019/84, que les réfactions à opérer pour le froment de qualité minimale seraient calculées au moment de l'application des mesures spéciales, il a voulu étendre à cette qualité la compétence de la Commission pour définir l'ajustement approprié.

A la lumière de ces considérations, il faut conclure que la Commission était compétente pour adopter les mesures spéciales d'intervention visées par le règlement n° 400/86.

Sur l'exercice abusif des pouvoirs de la Commission

9. Les parties intervenantes au principal relèvent une contradiction entre la mesure spéciale visée par le règlement n° 400/86 et celle qui avait fait l'objet, au cours de la campagne précédente, du règlement (CEE) n° 1810/84. Présenté de façon très synthétique, le problème serait le suivant: avec le règlement n° 400/86, c'est un coefficient de réfaction plus important qui est appliqué pour un froment de qualité supérieure à celle du froment admis à l'intervention spéciale l'année précédente.

10. A cet égard, il faut observer qu'on ne saurait considérer une simple différence par rapport à un acte précédent comme un vice entachant la validité de l'acte concerné, et ce d'autant moins dans une situation comme celle de l'espèce dans laquelle il était spécifiquement prévu que les prix (et les réfactions afférentes) seraient calculés au *moment* de l'application de la mesure spéciale.

En outre, la validité de chaque acte doit être appréciée en tenant compte du large pouvoir discrétionnaire dont jouissent les institutions

communautaires dans l'exercice de leurs compétences en matière agricole: pouvoir discrétionnaire dont il résulte, comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, que le contrôle juridictionnel ne peut s'exercer que dans les limites d'un strict contrôle de légalité [9].

Dans le cas des mesures dont il s'agit en l'espèce, comme nous avons déjà eu l'occasion de le relever, ce pouvoir discrétionnaire concernait tant, plus généralement, la définition du niveau du prix spécial que, plus spécifiquement, la définition de la qualité admise à l'intervention spéciale et, par conséquent, les réfactions afférentes à appliquer par rapport au prix spécial concernant la qualité moyenne.

11. Au surplus, il résulte du dossier que la double décision, concrétisée dans le règlement n° 400/86, d'augmenter la réfaction et de relever les exigences qualitatives est venue s'inscrire dans une orientation de caractère plus général, bien connue des opérateurs économiques (et également confortée par les résultats économiques du règlement n° 1810/84), tendant, d'une part, à réduire le niveau général des mesures d'incitation à la production, afin de contenir les excédents de céréales qui se sont aggravés au fil des années et, d'autre part, à mettre en œuvre une politique de qualité plus sélective, en concentrant les mesures spéciales d'incitation sur une production de meilleure qualité.

On peut donc conclure que la Commission a correctement exercé ses pouvoirs en déterminant le niveau du prix spécial visé par le règlement n° 400/86.

12. Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, nous proposons de répondre comme suit au juge national:

« L'examen de la question préjudicielle n'a mis en lumière aucun élément de nature à affecter la validité du règlement n° 400/86 de la Commission. »

9 — Voir, en dernier lieu, l'arrêt du 14 février 1990, Biscuits Delacre (C-350/88, Rec. p. I - 395).