CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 17 JANVIER 1980 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La procédure que nous examinons aujourd'hui a pour objet un recours formé par M. Pool, un éleveur anglais de veaux, et qui tend à établir que le taux de conversion de la livre anglaise, dans la mesure où il revêt de l'importance pour le droit agricole commun, a été fixé d'une manière incorrecte et que le requérant a subi de ce fait un préjudice lors de la vente de ses produits.

Aux fins de la compréhension du recours, nous exposons brièvement les remarques préliminaires suivantes:

Les activités de M. Pool relèvent du domaine de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (règlement CEE n° 805/68 du Conseil du 27 juin 1968, JO n° L 148 du 28 juin 1968, p. 24). Aux termes de l'article 3 de ce règlement, un prix d'orientation est fixé pour chaque campagne pour les veaux et les gros bovins. Il revêt de l'importance — nous pouvons négliger les détails — pour les mesures d'intervention communautaires (aides au stockage privé, achats par les organismes d'intervention, octroi de primes). Par ailleurs, il joue un rôle lors du calcul des prélèvements perçus sur les importations des pays tiers (voir le règlement n° 425/77, JO n° L 61 du 5 mars 1977, p. 1). En conséquence, on peut dire que le prix du marché en vigueur à l'intérieur de la Communauté est influencé par le prix d'orientation.

Le prix d'orientation est fixé en unités de compte qui, étant donné qu'elles ne constituent pas un moyen de paiement, doivent être converties en monnaie nationale. A cet égard — et nous pouvons ici également passer sur les détails parce que les problèmes monétaires du marché commun agricole sont familiers à la Cour du fait de nombreuses autres procédures —, le règlement n° 129/62 du Conseil «relatif à la valeur de l'unité de compte et aux taux de change à appliquer dans le cadre de la politique agricole commune» (JO 1962, p. 2553), qui a été modifié à plusieurs reprises, notamment par les règlements n° 653/68 (JO n° L 123 du 31 mai 1968, p. 4) et n° 2543/73 (JO n° L 263 du 19 septembre 1973, p. 1), revêt une importance fondamentale. L'article 1 de ce règlement définit la valeur de l'unité de compte qui joue un rôle dans les dispositions relatives à la politique agricole commune et détermine quand et comment la valeur de l'unité de compte peut être modifiée. L'article 2 régit les modalités de la conversion d'une monnaie dans une autre, des sommes qui revêtent de l'importance dans les dispositions relatives à la politique agricole commune. Cela doit en principe s'effectuer sur la base des parités déclarées auprès du Fonds monétaire international; mais lorsque le taux de change effectif varie par rapport au taux correspondant à la parité déclarée auprès du Fonds monétaire international et que l'application des dispositions de la politique agricole se trouve ainsi menacée, cette disposition prévoit également la possibilité d'utiliser temporairement les taux de change constatés sur le ou les marchés de change les plus représentatifs. L'article 3 du règlement n° 129 prévoit, en outre, dans la version que lui a donnée le règlement n° 2543/73 que, lorsque des «pratiques monétaires de caractère exceptionnel sont de nature à mettre en danger l'application des actes ou dispositions visées à l'article premier», le Conseil, statuant sur proposition de la

1 — Traduit de l'allemand.

Commission à la majorité qualifiée, ou la Commission, dans le cadre des pouvoirs dont elle dispose en vertu de ces actes ou dispositions, peuvent, après consultation du comité monétaire — consultation qui, en cas d'urgence, peut être effectuée a posteriori —, prendre des mesures dérogatoires à ce règlement. Quelques exemples de «pratiques monétaires de caractère exceptionnel» sont cités, en particulier celui dans lequel un État membre du Fonds monétaire international permet à l'intérieur du pays des variations de la valeur de sa monnaie dans les limites plus larges que celles prévues en vertu des règles de cette institution, ou l'hypothèse dans laquelle un pays a recours à des techniques de change anormales telles que les taux fluctuants ou les taux de change multiples.

En conséquence, la conversion en monnaies nationales a été effectuée, à l'origine, sur la base des parités déclarées auprès du Fonds monétaire international. Les perturbations bien connues qui ont affecté le secteur monétaire, notamment à partir de 1971, lorsque le système de Bretton Woods a été abandonné, ont ensuite nécessité l'introduction des montants compensatoires monétaires par le règlement n° 974/71 (JO n° L 106 du 12 mai 1971, p. 1) qui a été modifié à plusieurs reprises, surtout par les règlements n° 2746/72 (JO n° L 148 du 28 décembre 1972, p. 148), n° 509/73 (JO n° L 50 du 23 février 1973, p. 1) et n° 1112/73 (JO n° L 114 du 30 avril 1973, p. 4). En 1973, lors de l'adhésion des trois nouveaux États membres, parce que l'on voulait, à cet égard, éviter d'ajouter des montants compensatoires monétaires aux montants compensatoires adhésion, on an, pour la première fois, fixé par dérogation à l'article 2 du règlement n° 129 des taux de conversion spécifiques qui correspondaient dans le cas de l'Irlande et du Royaume-Uni aux taux représentatifs des monnaies de ces deux États membres (règlement n° 222/73, JO n° L 27 du 1er février 1973, p. 4). Si, dans un premier temps, ces taux de conversion ont été uniformes pour le Royaume-Uni et l'Irlande, cette correspondance a cependant été abandonnée avec effet au 7 octobre 1974 par le règlement n° 2498/74 (JO n° L 268 du 3 octobre 1974, p. 6) et, par la suite également, on en est resté là, de façon variable.

En ce qui concerne les États membres originaires, on a commencé, en 1973, par fixer des taux de conversion particuliers pour le florin et la lire (règlements n° 2544/73, JO n° L 263 du 19 septembre 1973, p. 2, et n° 2958/73, JO n° L 303 du 1er novembre 1973, p. 1). Par la suite, cette réglementation a été généralisée et depuis le règlement n° 475/75 (JO n° L 52 du 28 février 1975, p. 28) des taux représentatifs s'appliquent comme taux de conversion pour tous les États membres.

M. Pool, le réquérant dans la présente procédure, estime que le Conseil aurait fixé ces taux de conversion d'une manière incorrecte. Il critique surtout le fait qu'en dépit de l'espace monétaire uniforme existant jusqu'au début de 1979 pour le Royaume-Uni et l'Irlande, on ait fixé des taux représentatifs de niveaux différents, et ce en partant d'une dévaluation plus forte en ce qui concerne la livre irlandaise. Il en résulterait que les producteurs au Royaume-Uni réalisent, en monnaie nationale, des bénéfices inférieurs à ceux qu'obtiennent les producteurs dans les autres États membres, et en particulier également en Irlande. Cela serait incompatible avec les principes de base du marché commun et, en particulier, avec l'interdiction de discrimination de l'article 40. C'est la raison pour laquelle le requérant a engagé contre le Conseil une action en réparation du préjudice qui lui a été causé de ce fait. A cet égard, il calcule le préjudice en partant, également pour le marché

anglais et pour les ventes qu'il y a effectuées et parce qu'il considère le taux représentatif de la livre irlandaise comme plus proche de la réalité, de ce taux de conversion plus avantageux pour les producteurs. Négligeant la période du 7 octobre 1974 au 10 octobre 1976, au cours de laquelle l'écart entre les taux de conversion était inférieur à 10 %, il aboutit ainsi pour la période du 11 octobre 1976 au mois de février 1979 à un préjudice de 9 504 livres. Il conclut à ce que le Conseil soit condamné, en application des articles 178 et 215, paragraphe 2, du traité CEE, au paiement de cette somme.

Le Conseil conclut, au contraire, au rejet du recours.

A notre avis, ce litige appelle les réflexions suivantes:

1. Les erreurs invoquées par le requérant — fixation incorrecte de ce qu'il est convenu d'appeler la livre verte pour le Royaume-Uni — seraient inhérentes à des actes contenus dans une série de *règlements* qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer ici en détail. Il s'agit, à cet égard, indubitablement de véritables mesures *normatives* parce qu'elles ont revêtu chaque fois de l'importance pour un nombre indéterminé d'opérations et d'intéressés.

Ainsi qu'on nous l'a exposé, les fixations contestées ont été effectuées sur la base de l'article 3 du règlement n° 129 précité. Selon cette disposition, la condition déterminante est que des pratiques monétaires de caractère exceptionnel soient de nature à mettre en danger l'application d'actes au sens de l'article 1 du règlement n° 129, c'est-à-dire d'actes concernant la politique agricole commune. Les mesures éventuelles ne sont pas précisées dans la disposition précitée mais seulement définies par la formule générale «mesures dérogatoires». Au regard du contexte de ces dispositions, il est cependant clair qu'elles doivent avoir pour but de s'opposer au danger constaté, c'est-à-dire d'agir dans le sens d'une réalisation satisfaisante de la politique agricole commune. Cela suppose un pouvoir d'appréciation très large tel que l'exigent en règle générale les actes concernant la mise en œuvre de la politique agricole commune.

Lorsqu'une action en responsabilité administrative est engagée dans une telle situation de fait — actes normatifs ayant une incidence sur le plan de la politique économique, arrêtés sur la base d'un large pouvoir d'appréciation —, la simple illégalité n'est à cet égard en aucun cas suffisante comme condition fondamentale mais, ainsi qu'une jurisprudence constante l'a clairement montré entretemps, il est nécessaire de démontrer l'existence «d'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers» (voir, par exemple, l'arrêt rendu le 2 décembre 1971 dans l'affaire 5/71 Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Conseil Recueil 1971, p. 985).

En outre, cette formule a été progressivement précisée. En principe, il a été souligné qu'une responsabilité fondée sur des dispositions ayant une incidence sur le plan de la politique économique, n'entre en ligne de compte qu'à titre exceptionnel et dans des circonstances particulières. Il est nécessaire — cela a été mis en évidence dans l'arrêt rendu récemment dans les affaires 83 et 94/76 (arrêt rendu le 25 mai 1978, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co.KG et autres/Conseil et Commission, Recueil 1978, p. 1209) — que, dans le cas d'un large pouvoir discrétionnaire, les limites qui s'imposent à ce pouvoir aient été méconnues d'une manière manifeste et grave. A cet égard, la constatation d'une charge manifestement inégale au sens d'une violation de l'interdiction de discrimination ne suffit pas non plus, comme l'a clairement montré l'arrêt rendu récemment dans les affaires 116, 124 et 143/77 (arrêt du 5 décembre 1979, G. R. Amylum N. V. et autres/

Conseil et Commission). A la suite des conclusions que nous avons présentées dans ces affaires — elles soulignaient qu'il y avait lieu de tenir compte de *toutes* les circonstances d'un cas et pas seulement *d'un* aspect tel que celui de la discrimination, et qu'il était nécessaire de constater un exercice abusif du pouvoir discrétionnaire qui confine à l'arbitraire, c'est-à-dire l'absence totale de considérations objectives —, la Cour a également exigé dans l'arrêt précité que soient établies des erreurs d'une gravité telle que l'acte attaqué confine à l'arbitraire, et elle a exclu cette hypothèse dans le cas précité, notamment au regard de considérations caractéristiques de politique agricole.

Il y a donc lieu de partir également de tels principes aux fins de l'appréciation de l'espèce présente.

2. A l'appui de son action, le requérant a invoqué une série de violations du droit que le Conseil aurait commises.

a) Dans la mesure où il se fonde sur une violation de l'interdiction de discrimination, dont il n'est pas seulement question dans l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE et qui, dans l'ordre juridique communautaire, doit plutôt être reconnu également comme principe général du droit, nous ne discernons pas de problème à cet égard dès lors qu'il a déjà admis à plusieurs reprises dans la jurisprudence qu'il s'agit là d'une règle de protection au sens du droit de la responsabilité administrative (voir, par exemple, l'arrêt rendu dans les affaires jointes 83 et 94/76). C'est surtout sous cet angle, prédominant pour le requérant, que son action devra être examinée. A cet égard, il s'agit seulement — nous pouvons le dire dès à présent — de la question de savoir di l'on peut considérer comme admissible que des «taux de conversion verts» différenciés soient fixés pour un espace monétaire uniforme tel qu'il a existé pour le Royaume-Uni et l'Irlande jusqu'au début de 1979. Si le requérant a, de surcroît et plutôt à titre subsidiaire, évoqué également une discrimination des producteurs britanniques par rapport à des producteurs agricoles dans d'autres États membres — il a ainsi fait observer qu'il existe, en raison des taux représentatifs, en république fédérale d'Allemagne un niveau des prix supérieur de 40 % à celui du Royaume-Uni et qu'en dépit d'une forte dépréciation de la lire, l'écart entre les prix italiens et les prix d'autres États membres n'est pas aussi important que celui que l'on peut constater pour le Royaume-Uni —, d'après ses propres déclarations cela importe peu pour l'espèce présente parce qu'il n'a pas été en mesure de fournir les éléments nécessaires à la comparaison des situations.

b) Quant aux autres violations du droit dont il était également question dans l'exposé du requérant, celles-ci sont sans objet dans l'espèce présente parce que le requérant n'a pas pu démontrer qu'il s'agissait à cet égard de règles de protection au sens du droit de la responsabilité administrative ou parce qu'il n'a pas été en mesure de prouver à tout le moins l'existence d'une violation manifeste et suffisamment caractérisée.

aa) Ceci vaut, à notre avis, pour son observation selon laquelle le Conseil aurait en vérité fixé non pas des prix *communs* mais — par le truchement des taux de conversion spécifiques — des prix ***nationaux***, ce qui ne serait pas compatible avec les dispositions de l'article 40, aux termes desquelles «une politique commune éventuelle des prix doit être fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes». Cela s'applique aussi au grief qu'il convient de mentionner également dans

ce contexte, selon lequel le Conseil n'aurait pas, en tout cas, déployé suffisamment d'efforts aux fins de l'établissement de véritables prix communs en rapprochant davantage les taux représentatifs des réalités monétaires.

Sur ce point il y a lieu de rappeler, d'une part, que l'article 40 n'impose nullement des prix communs pour la Communauté mais admet également des formes d'organisation qui permettent de différencier les prix selon les régions. Par ailleurs, il est incontestable que des prix communs sont effectivement fixés en *unités de compte* que se situent dans des rapports de change et constituent un système de points de référence communs ayant un effet de coordination très prononcé. D'autre part, il est cependant évident qu'il est devenu impossible, du fait de l'évolution monétaire très diverse que les États membres ont connue depuis 1971 et qui relève, comme la politique économique, des États membres, de maintenir pour tous les producteurs le même niveau des prix exprimés en monnaie nationale. Pour les pays à monnaie réévaluée, cela aurait en effet nécessité d'importantes baisses de prix qui ne pouvaient pas être exigées des producteurs, tandis que, dans les pays à monnaie dépréciée, cela aurait donné lieu, au contraire, à des augmentations de prix pour les consommateurs, augmentations qui devaient être considérées comme insupportables au regard de l'évolution générale de l'économie. Le Conseil devait tenir compte de ces considérations lors de la fixation des taux de conversion et on ne peut pas — en principe, en tout cas — lui en faire grief.

Mais lorsque le requérant — tout en reconnaissant le caractère contraignant de cette évolution — conteste principalement *l'importance* des différences à constater et regrette que le Conseil n'ait pas sérieusement cherché à se rapprocher davantage de la situation idéale effectivement voulue par le traité, il doit sans doute admettre qu'on lui réponde qu'il n'a pas démontré que cet objectif était réalisable dans une large mesure sans menacer des intérêts essentiels et qu'à tout le moins il ne saurait donc être question d'une méconnaissance manifeste et grave de principes importants du traité.

bb) Il en est de même pour les remarques du requérant qui concernent une application correcte du règlement n° 129 et, en particulier, de son article 3, sous des aspects autres que celui de la discrimination.

A cet égard, on a fait valoir que les termes très généraux du règlement exigent en fait sinon une précision préalable, du moins l'observation, en pratique, de certains principes uniformes. Parce qu'une neutralisation des effets monétaires intervient après un certain temps, l'adaptation à la situation monétaire réelle devrait s'effectuer dans le cadre d'un certain délai uniforme. Lors de la fixation des taux représentatifs, il y aurait assurément lieu de veiller à ce qu'il existe un rapport aussi étroit que possible avec le marché monétaire et la situation monétaire. En tout état de cause, elle devrait intervenir d'une manière aussi neutre que possible — ce qui milite en faveur de l'intervention du comité monétaire —, c'est-à-dire en fonction des pratiques monétaires de caractère exceptionnel dont l'article 3 du règlement n° 129 cite trois exemples. Par contre, cela ne saurait donner lieu à des manipulations de prix au niveau national parce que des problèmes éventuels de politique structurelle ne sauraient être résolus de cette manière, mais — dans la mesure où les forces du marché l'interdiraient —, le cas échéant, par des régimes d'aides.

A notre avis, on peut, également dans ce contexte, avoir des doutes sérieux sur la question de savoir si les règles invoquées par le requérant peuvent être considérées comme des règles de protection du particulier, qui peuvent revêtir de l'importance dans le cadre d'actions en responsabilité administrative. Mais, en outre, il ne nous semble pas non plus démontré que les exigences évoquées puissent être

déduites avec une telle clarté du règlement n° 129. En effet, dans ce domaine complexe marqué d'évolutions diverses et rapides — que l'on songe précisément aux fortes fluctuations à court terme de la livre —, on conçoit difficilement des règles rigides, par exemple, en ce qui concerne les délais d'adaptation, voire de quelconques automatismes. Gilsdorf, un expert dans ce domaine du droit, évoque lui aussi dans son étude, mentionnée au cours de la procédure, sur la compensation monétaire du point de vue juridique (volume 21 de la publication de l'Institut für Landwirtschaftsrecht de l'université de Göttingen), la grande difficulté de définir des critères juridiques précis aux fins de l'application de l'article 3 du règlement n° 129. A cet égard, on ne saurait pas non plus négliger le fait que le règlement n° 129 et les règlements le modifiant ont été arrêtés en application de l'article 43 du traité CEE. Il constitue donc un instrument important pour la mise en œuvre de la politique agricole et, partant, il n'est pas concevable de ne pas tenir compte, lors de son application, des considérations spécifiques de politique agricole — ce que l'interprétation défendue par le requérant semble suggérer.

En aucun cas il ne peut donc être question de faire grief au Conseil d'une méconnaissance grave de son pouvoir discrétionnaire confinant à l'arbitraire, parce qu'il a tenu compte, lors de l'application du règlement n° 129, non seulement d'aspects monétaires mais également de considérations de politique agricole.

3. En conséquence, si nous concentrons l'analyse sur le grief de la discrimination dont auraient été victimes les producteurs britanniques par rapport aux producteurs irlandais du fait de la fixation différenciée du taux de conversion de la livre verte, il faut d'abord rappeler que le requérant soutient à l'appui de ce grief que, d'une part, les deux pays auraient constitué, au cours de la période en cause, un espace monétaire uniforme et, d'autre part, les producteurs agricoles qui exerçaient leur profession dans ces pays se seraient trouvés dans une situation exactement identique au regard de l'augmentation des coûts causée par la dévaluation de la livre. Le calcul différencié du taux de conversion pour la livre verte, qui a une incidence directe sur le niveau des revenus et aboutit à des distorsions de concurrence, ne saurait donc en aucun cas être justifié.

Le Conseil estime, au contraire, qu'une différenciation était justifiée par des raisons objectives qui excluent à tout le moins le grief selon lequel il aurait arrêté des mesures *arbitraires*. Étant donné qu'il s'agit d'actes adoptés dans le cadre de la politique agricole commune, il y aurait eu lieu de tenir compte des objectifs visés à l'article 39. Cela pourrait se faire à des degrés divers, c'est-à-dire qu'il serait possible — comme la jurisprudence l'a déjà souligné à plusieurs reprises — d'accorder provisoirement la priorité à l'un ou l'autre objectif, la situation économique générale devant à cet égard également être prise en considération. Mais étant donné que l'agriculture et, en particulier, la production de viande bovine joueraient un rôle très différent au Royaume-Uni et en Irlande, il y aurait lieu de considérer comme admissible que, lors de la fixation des taux de conversion, on ait davantage tenu compte, en ce qui concerne l'Irlande, d'une formation satisfaisante du revenu du producteur agricole et, au Royaume-Uni, d'une formation appropriée des prix à la consommation.

Le requérant, en revanche, rétorque à ce sujet que le nécessaire équilibre des intérêts évoqué — revenu du producteur, d'une part, et prix à la consommation, d'autre part — ne saurait être recherché que lors de la fixation des prix communs *en unités de compte;* par contre, il ne serait pas permis de tenir compte, en outre, de particularités territoriales lors de leur conversion en monnaies nationales. Autrement, c'est-à-dire si l'on tenait effectivement compte de la situation économique d'un pays et, partant, de sa politique économique nationale, on permettrait des distorsions et on aboutirait à des résultats incompatibles avec les principes de l'article 40 — une politique des prix fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes. Mais à supposer que l'on considère le raisonnement suivi par le Conseil comme n'étant pas inadmissible a priori, il y aurait lieu de tenir compte dans l'espèce présente, d'une part, de ce que les circonstances évoquées ont existé depuis toujours, alors que des taux de conversion divergents ne sont apparus qu'à partir d'une certaine date et à des degrés très divers, ce qui a eu pour conséquence que les prix agricoles au Royaume-Uni et en Irlande ont présenté au cours de la campagne 1976-1977 une différence de 15 %, au cours de l'année suivante une différence de 18 % et même une différence de 20 % au cours de la campagne 1978-1979. D'autre part, il faudrait à tout le moins exiger et établir que les écarts éventuels correspondent exactement à ce qui devrait être considéré comme indispensable au regard des facteurs à prendre en considération (par exemple, le volume de production différent).

a) En ce qui concerne le présent litige, on pourrait être tenté d'opposer d'abord à l'argumentation du requérant l'arrêt rendu dans l'affaire 138/78 (arrêt du 21 février 1979, Hans-Markus Stölting/ Hauptzollamt Hambourg Jonas, Recueil 1979, p. 713). Comme vous le savez, la Cour y a affirmé que les taux de change verts trouvent leur justification dans les exigences d'une politique agricole commune. L'application des taux de change agricoles peut comporter des avantages ou des désavantages qui peuvent apparaître comme des discriminations. Mais il serait déterminant que les taux de change verts servent à remédier à des situations monétaires qui, en l'absence de mesures communautaires, aboutiraient à des discriminations beaucoup plus graves et générales. Cela doit, le cas échéant, être compris en ce sens qu'une certaine discrimination lors de la fixation de taux verts apparaît comme parfaitement acceptable dès lors qu'elle ne reste qu'en deçà des discriminations qui résulteraient autrement d'une évolution monétaire chaotique.

Compte tenu du fait que des règlements tels que ceux qui nous intéressent dans la présente procédure ne sont adoptés qu'à l'unanimité et que les taux de conversion verts ne peuvent pas être adaptés davantage aux réalités monétaires contre la volonté d'un gouvernement concerné, nous pouvons par ailleurs relever d'une manière générale à cet égard qu'il serait difficilement tolérable d'accorder aux producteurs britanniques, au moyen de fonds communautaires et par le truchement d'actions en responsabilité non contractuelle, une compensation du type d'un «deficiency payment» parce que le gouvernement du Royaume-Uni impose sur le plan communautaire des taux de conversion qui, en répondant aux exigences de la politique économique, tiennent compte davantage des intérêts des consommateurs que des intérêts des producteurs.

Mais il ne nous semble pas que ces deux réflexions suffisent à elles seules à résoudre d'une manière satisfaisante l'espèce présente.

b) En ce sens, un examen plus approfondi de l'argumentation du requérant permet certes déjà de contester sa référence à l'interdiction de discrimination parce qu'on peut légitimement douter du fait que les producteurs anglais et irlandais se trouvent effectivement dans une situation *comparable*.

A cet égard, nous rappelons ce que le Conseil a exposé — sans être contesté — au sujet de la situation des revenues différente des agriculteurs anglais, d'une part, et irlandais, d'autre part, qui résulte sans doute de structures différentes. Aussi, lorsque le requérant affirme que la dévaluation effective de la livre a eu le même effet sur la situation des coûts, à savoir une augmentation des coûts, ne peut-on oublier que les taux verts différenciés assurent également une certaine compensation. La dévaluation plus faible au Royaume-Uni a effectivement pour conséquence que les prix d'autres produits agricoles se situent également à un niveau inférieur et, dans la mesure où ces prix jouent un rôle en tant que facteurs des *coûts*, les éleveurs de veaux au Royaume-Uni se trouvent donc dans une situation plus favorable que ceux d'Irlande.

c) Mais plus importantes encore sont les considérations qui débordent en fait l'interdiction de discrimination et la question de savoir jusqu'à quel point une différenciation est admissible dans ce contexte sur la base de faits objectifs sans qu'il soit porté atteinte à l'interdiction de discrimination.

En effet, aux fins d'une action en responsabilité non contractuelle telle que celle qui nous est soumise en l'espèce, on ne saurait se borner à une analyse limitée à la règle de protection invoquée. Il y a lieu, en revanche, de s'interroger sur le point de savoir si — même si cela fait apparaître une certaine discrimination — un traitement différencié n'a pas néanmoins fait l'objet de considérations objectives qui excluent en tout cas l'idée d'une méconnaissance si grave et si manifeste des limites du pouvoir discrétionnaire que l'on confine à l'arbitraire. Cela apparaît très clairement dans les arrêts rendus récemment au sujet de la cotisation — Isoglucose (116/77, 124/77 et 143/77). Dans ces affaires, il était déjà établi après la décision préjudicielle rendue dans les procédures 103 et 145/77 que la cotisation à la production contestée devait être considérée comme manifestement inique au sens de l'interdiction de discrimination. La Cour a néanmoins nié l'existence des conditions d'ouverture d'une action en responsabilité du fait d'actes normatifs illégaux — et, à cet égard, des considérations de politique agricole n'ont pas manqué d'être déterminantes — parce qu'une appréciation d'ensemble aboutissait nécessairement à la constatation qu'il ne s'agissait pas d'erreurs d'une gravité susceptible de faire apparaître le traitement des producteurs d'isoglucose comme arbitraire.

Si l'on adhère à ce point de vue, il est difficile de contester que le Conseil a fondé la mesure qu'il a prise sur des considérations tout à fait objectives ayant une certaine importance. Les actes visés à l'article 3 du règlement n° 129 ont — comme nous l'avons déjà dit — le caractère d'actes de politique agricole et ils doivent donc être élaborés suivant des raisonnements qui leur sont spécifiques. Un tel raisonnement est défini dans l'article 39, paragraphe 2, du traité CEE. Aux termes de celui-ci, l'élaboration de la politique agricole commune doit tenir compte du fait que, dans les États membres, l'agriculture constitue un secteur intimement lié à l'ensemble de l'économie. Cela signifie que la *situation économique globale* doit être prise en considération; c'est donc la situation des producteurs et des consommateurs dans son ensemble et non pas seulement la situation individuelle des divers membres

de ces catégories qui importe. Cela peut parfaitement justifier le fait qu'au-delà de l'ajustement en tout état de cause nécessaire que l'article 39 prévoit pour les intérêts des producteurs et des consommateurs mais qui n'est souvent réalisable que d'une manière insuffisante dans le cadre de la fixation de prix *communs*, on tienne compte, lors de l'élaboration des mesures spéciales au sens de l'article 3 du règlement n° 129, d'une situation d'intérêts différente selon chaque État membre. C'est manifestement la démarche que le Conseil a suivie. On peut difficilement contester la pertinence des observations du Conseil relatives à la situation de l'agriculture au sein de l'économie dans son ensemble et à l'élevage des bovins en particulier, en Irlande, d'une part, et au Royaume-Uni, d'autre part. Nous n'entendons pas ici en rappeler le détail et renvoyons à cet égard à la page 10 du mémoire en défense et à ses annexes. Il importe d'en retenir que l'Irlande est essentiellement un pays producteur et exportateur, tandis que le Royaume-Uni doit être considéré comme un pays consommateur.

Au regard de ces éléments et si l'on considère, en outre, que le Royaume-Uni a poursuivi avant son adhésion une politique de bas prix à la consommation dont la modification, rendue nécessaire par le traité, a déjà été rendue très difficile par les problèmes économiques des années 1973 à 1977, on ne peut pas juger comme erroné ou, en tout cas, comme manifestement inadéquat le fait que, lors de la fixation des taux verts pour le Royaume-Uni, on ait mis davantage l'accent sur les intérêts des consommateurs. S'il en est résulté un taux de conversion qui tient compte non seulement d'intérêts nationaux importants dans le cadre d'une politique conjoncturelle approuvée par la Communauté et d'une politique de lutte contre l'inflation, mais également des intérêts de la politique agricole commune, dans la mesure où il a une incidence sur le volume de la production au Royaume-Uni, nous sommes convaincus que l'on ne saurait certainement pas affirmer d'un tel acte qu'il confine à l'arbitraire. Si cette conclusion est fondée, ni le rappel du requérant de l'évolution inégale des taux verts différenciés, ni son point de vue selon lequel il y aurait lieu d'exiger, à tout le moins, que les écarts soient exactement proportionnels à l'importance des différences constatées pour les facteurs entrant en ligne de compte (par exemple, le déficit de production au Royaume-Uni), ne permettent d'aboutir à une appréciation différente. A cet égard, les preuves suffisantes d'une opération manifestement incorrecte font simplement défaut. En effet, le requérant n'a pas montré que les mesures communautaires relatives à la fixation des taux de conversion ont de toute évidence dépassé ce qui était exigé par la situation en cause et il n'a pas non plus clairement démontré que l'évolution de la situation économique n'avait fourni aucune raison d'aménager progressivement, d'une manière différenciée, les écarts entre les livres vertes.

4. Nos conclusions peuvent être résumées comme suit: bien qu'on ne puisse pas dissimuler un sentiment de malaise et que certaines réserves soient justifiées, qu'on ne saurait, de ce fait, ni trop approuver les efforts déployés par la Commission pour parvenir à des solutions plus appropriées au marché commun ni, dans le même esprit, trop exhorter le Conseil à ne pas ignorer de telles incitations dans l'intérêt de la sauvegarde d'un véritable marché commun, force est néanmoins de conclure dans l'espèce présente que les conditions particulièrement strictes auxquelles la jurisprudence subordonne l'ouverture d'une action en responsabilité du fait d'actes normatifs illégaux, ne sont

pas remplies. Étant donné qu'il résulte de ce qui précède qu'une violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit protégeant les particuliers fait défaut, il n'y a pas lieu de consacrer d'autres observations à l'étendue du prétendu préjudice et aux problèmes du lien de causalité.

5. En conséquence, nous proposons de rejeter le recours comme non fondé. Quant aux dépens, il nous semble toutefois opportun de tenir compte du fait qu'il s'agit d'une matière particulièrement complexe qui pouvait à juste titre susciter des doutes; il conviendrait donc de compenser les dépens en application de l'article 69, paragraphe 3, alinéa 1, du règlement de procédure.