CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 16 mars 2006 [1]

I — Introduction

1. Le présent recours a été introduit par le Royaume d'Espagne, en vertu de l'article 230 CE, contre le nouveau régime de soutien communautaire au coton institué par l'adoption du règlement (CE) n° 864/2004 [2] (ci-après le «règlement attaqué») et introduit dans le règlement «horizontal» principal, c'est-à-dire le règlement (CE) n° 1782/2003 [3], lequel met en œuvre ce qu'il est convenu d'appeler les réformes Mac Sharry, dont a fait l'objet la politique agricole commune (ci-après la «PAC»).

2. En substance, le Royaume d'Espagne soutient que le nouveau régime de soutien entraînera des conséquences allant directement à l'encontre des objectifs qu'il prétend poursuivre, à savoir soutenir la production du coton et éviter que la culture du coton ne soit supplantée par d'autres cultures dans les régions où elle est importante pour l'économie agricole — soit des objectifs inscrits dans le protocole n° 4 des actes relatifs à l'adhésion de la République hellénique aux Communautés européennes [4] (ci-après le «protocole n° 4»), dont le régime a, ensuite, été étendu au Royaume d'Espagne et à la République portugaise, lorsque ces pays ont, auur tour, adhéré aux Communautés européennes en 1986 [5], ainsi que dans le préambule du règlement attaqué. Le Royaume d'Espagne fait valoir que le nouveau régime risque d'inciter les agriculteurs à abandonner la production de coton au bénéfice de cultures concurrentes, entraînant ainsi des conséquences très préjudiciables aux régions agricoles dépendant du coton.

3. La validité du règlement attaqué est contestée sur le fondement de quatre moyens: 1) violation du protocole n° 4,

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlement du Conseil, du 29 avril 2004, modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, et adaptant ce règlement en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie à l'Union européenne (JO L 161, p. 48).

3 — Règlement du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant les règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO L 270, p. 1).

4 — Acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique et aux adaptations des traités; protocole n° 4 concernant le coton (JO 1979, L 291, p. 174).

5 — Actes relatifs à l'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes; acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités; protocole n° 14 concernant le coton (JO 1985, L 302, p. 436).

2) violation des formes substantielles, en raison de l'absence de motivation suffisante, 3) détournement de pouvoir et 4) violation des principes généraux du droit communautaire — en particulier les principes de proportionnalité et de confiance légitime.

II — Contexte

A — *Régime originel de soutien communautaire pour le coton*

4. En reconnaissance de l'importance considérable que présentait la production de coton pour l'économie grecque, un régime communautaire de soutien pour le coton a été institué dans le protocole n° 4, lorsque la République hellénique est devenue un État membre en 1980.

5. En vertu du paragraphe 2 du protocole n° 4, ce régime est notamment destiné à «soutenir la production de coton dans les régions de la Communauté où elle est importante pour l'économie agricole, [à] permettre un revenu équitable aux producteurs concernés [et à] stabiliser le marché par l'amélioration des structures au niveau de l'offre et de la mise en marché».

6. Le paragraphe 3 du protocole n° 4 dispose que ce régime «comprend l'octroi d'une aide à la production».

7. Dans sa version originelle, le paragraphe 11 du protocole n° 4 imposait au Conseil d'examiner le fonctionnement du régime de soutien et lui donnait, en même temps, le pouvoir d'y apporter des modifications. Le Conseil a, à plusieurs reprises, modifié le régime en vertu de cette disposition.

8. Le régime a été adapté pour la sixième fois en 2001, avec l'adoption du règlement (CE) n° 1050/2001 [6]. À cette époque, la Commission considérait que la réglementation concernant le régime de soutien au coton était «devenue particulièrement complexe et [qu'il convenait], dans un souci de simplification, [...] de limiter à l'essentiel les dispositions prévues au protocole [et] de rassembler les autres mesures législatives dans un seul et même règlement du Conseil» [7]. Le règlement n° 1050/2001 a donc abrogé notamment le paragraphe 11 du protocole n° 4, qu'il a remplacé par une nouvelle disposition (il s'agit maintenant du paragraphe 6 du protocole n° 4), prévoyant

6 — Règlement du Conseil, du 22 mai 2001, portant sixième adaptation du régime pour le coton, instauré par le protocole n° 4 annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce (JO L 148, p. 1).

7 — Proposition de règlement du Conseil portant sixième adaptation du régime pour le coton, instauré par le protocole n° 4 annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce [COM(1999) 492 final, p. 2]. Ce motif est également exprimé au deuxième considérant du règlement n° 1050/2001.

que «[l]e Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, décide des adaptations nécessaires du régime prévu par le présent protocole et arrête les règles de base nécessaires à la mise en œuvre des dispositions prévues par le présent protocole».

B — *Régime de soutien de 2001*

9. Le même jour, et sur le fondement du paragraphe 6 nouveau du protocole n° 4, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1051/2001 [8]. Ce règlement a institué le régime de soutien pour le secteur du coton qui a été mis en œuvre à partir de 2001 jusqu'à son remplacement par le règlement attaqué, entré en vigueur le 1er janvier 2006. Pour plus de commodité, nous désignerons ce régime de soutien par l'expression «régime de soutien de 2001».

10. Dans le cadre du régime de soutien de 2001, l'assistance au secteur de la production de coton consistait intégralement en «aides couplées», c'est-à-dire d'aides liées à la production de coton non égrené d'une qualité standard (spécifiée). Toutefois, l'aide n'était pas versée directement aux agriculteurs, producteurs de coton. Ce sont plutôt, en effet, les entreprises d'égrenage qui jouaient un rôle central dans ce régime. Ces entreprises étaient les bénéficiaires directs de l'aide communautaire [9].

11. Les entreprises d'égrenage font subir la première opération industrielle de transformation au coton récolté en séparant les fibres de coton des capsules et des graines. Les producteurs obtenaient une aide d'un montant fixe par tonne de coton non égrené vendue auxdites entreprises, étant donné que ces dernières étaient tenues de payer un prix minimal arrêté dans le règlement. L'aide dont bénéficiaient les entreprises d'égrenage, quant à elle, variait selon les fluctuations des prix sur le marché mondial. Lorsque ces prix étaient bas, les subventions versées en complément augmentaient, et vice versa. Dans tous les cas, les entreprises d'égrenage étaient en mesure de s'adapter aux cours mondiaux. Non seulement le régime protégeait donc les producteurs de coton de la Communauté contre les variations de prix sur le marché mondial, mais il permettait aux entreprises d'égrenage communautaires de produire de la fibre de coton à des prix compétitifs tout en réalisant un bénéfice.

12. Le régime de soutien de 2001 visait donc à protéger non seulement les producteurs de

8 — Règlement du Conseil, du 22 mai 2001, relatif à l'aide à la production de coton (JO L 148, p. 3).

9 — Règlement n° 1051/2001, articles 10 à 12.

coton, mais aussi les entreprises d'égrenage. Le législateur a évoqué cet objectif au quatrième considérant du règlement nº 1051/2001, d'après lequel le régime devait être conçu de manière «à permettre aux opérateurs de faire des programmes de production *et de transformation* à moyen terme» [10].

C — *Réforme de la PAC de 2003*

13. Les réformes Mac Sharry, approuvées par les ministres de l'Agriculture des États membres lors du Conseil réuni à Luxembourg le 26 juin 2003, ont profondément remanié la PAC dans son ensemble. Le principe conducteur de ces réformes a été de substituer à une politique de soutien aux prix et à la production pour des cultures spécifiques une politique de soutien direct aux revenus des agriculteurs.

14. Le règlement nº 1782/2003 a mis en œuvre, comme il se devait, la réforme de la PAC en ce qui concerne nombre de produits agricoles. À partir d'octobre 2003, le soutien aux agriculteurs dans le cadre de la PAC allait, dans sa majeure partie, consister en des aides dites «découplées», c'est-à-dire que les agriculteurs recevaient un paiement unique, *non lié* à la production de produits déterminés. Ce changement de politique était motivé par le souci de laisser aux agriculteurs la liberté de décider de la manière la plus efficace d'exploiter leurs terres tout en leur garantissant un revenu minimal [11]. Les réformes visaient également à accroître la capacité concurrentielle, à orienter davantage la politique vers le marché, à respecter davantage l'environnement, à stabiliser les revenus et à mieux prendre en compte la situation des producteurs des zones défavorisées [12].

15. Par dérogation à ce principe général, le soutien découplé devait, en ce qui concerne certains produits agricoles (parmi lesquels le coton), être accompagné, dans une certaine mesure, par des «aides couplées» (c'est-à-dire dépendant de la production des produits en question). Les règles communautaires spéciales gouvernant le système des aides destinées à ces produits, lesquels comprennent le coton, ont été introduites sous la forme de modifications apportées au règlement nº 1782/2003 par le règlement attaqué.

10 — Mis en evidence par nous.

11 — Règlement nº 1782/2003, vingt-huitième considérant.

12 — Voir communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — Parvenir à un modèle agricole durable pour l'Europe par la PAC reformee — les secteurs du tabac, de l'huile d'olive, du coton et du sucre [COM(2003) 554 final, p. 2]

D — *Règlement nº 1782/2003, tel que modifié par le règlement attaqué*

1. Genèse du règlement

16. Afin d'apprécier correctement les prétentions du Royaume d'Espagne, il est nécessaire de rappeler brièvement la genèse du règlement attaqué, qui a été adopté sur la base de l'article 37, paragraphe 2, CE et du paragraphe 6 du protocole nº 4, lesquels prévoient l'adoption de la mesure selon la procédure de consultation.

17. La proposition de la Commission [13] visait à mettre en œuvre les réformes de la PAC dans le secteur du coton, notamment. La priorité était donnée «non plus au soutien de la production mais au soutien des revenus des producteurs par le transfert d'une part substantielle des dépenses actuellement liées à la production vers le régime de paiement unique institué par le nouveau règlement horizontal [nº 1782/2003]» [14]. Toutefois, la proposition a tenu compte de l'impact potentiel d'un découplage total dans le secteur du coton, et notamment du risque d'abandon de la production dans ce secteur. C'est pour cette raison que la Commission a proposé qu'une partie des aides continuent à être couplées [15].

18. La Commission avait estimé que les dépenses communautaires liées à la production pendant la période de référence 2000-2002 et qui devaient être réparties entre le régime de paiement unique et la nouvelle aide à la production s'élevaient à 695,8 millions d'euros [16]. Afin d'assurer des conditions économiques permettant la poursuite de l'activité du secteur du coton et donc son attrait face aux autres cultures arables concurrentes, la Commission a proposé que 40 % de l'enveloppe budgétaire soient consacrés au nouveau régime d'aide (couplée) à la production par hectare [17]. La proposition définissait également la superficie admissible maximale par État membre. Pour le Royaume d'Espagne, cela signifiait un soutien direct (couplé) à la production de 898 euros par hectare de superficie admissible. Les 60 % restants du budget devaient être affectés au régime de paiement unique, conformément au règlement nº 1782/2003.

19. Enfin, pour compenser toute restructuration que la réforme pouvait rendre nécessaire, la Commission a proposé qu'un montant de quelque 103 millions d'euros soit transféré en vue de la mise en œuvre de mesures de restructuration du secteur dans

13 — Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement nº 1782/2003 [COM(2003) 698 final].

14 — Idem, p. 2.

15 — Ibidem.

16 — Pour le calcul détaillé effectué par la Commission, voir COM (2003) 698 final, p. 2 à 4.

17 — Idem, p. 3.

le cadre des programmes de développement rural financés au titre du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) [18].

20. Dans sa résolution législative sur la proposition de la Commission, le Parlement a proposé des amendements substantiels en ce qui concerne la répartition proposée entre les aides couplées et découplées. Il a considéré que «chaque État membre [devait pouvoir] déterminer jusqu'à 80 %» de la part nationale de l'aide dont les producteurs ont bénéficié directement en tant que soutien au secteur, c'est-à-dire à titre d'aides couplées. Il a suggéré que les «20 %» restants soient destinés au régime de paiement unique [19].

21. Le Comité économique et social européen (CESE) s'est également montré très critique dans son avis sur la proposition de la Commission, que ce soit en général ou en ce qui concerne le régime de soutien proposé pour le coton. Il a estimé qu'il était «nécessaire de réaliser une série d'analyses spécifiques par secteurs et régions sur les éventuels effets des différents niveaux de découplage des aides (effets sur le marché, le territoire, l'emploi, l'environnement, etc.), à titre d'étape préalable, avant d'arrêter des décisions de modification des mécanismes actuels» [20], et il a souligné que «la Commission n'a pas assorti sa proposition d'une étude d'impact comme elle l'avait fait pour les secteurs réformés en juin 2003 et pour celui du tabac» [21].

22. La Commission n'a pas accepté les amendements proposés. Elle n'a pas davantage effectué d'études d'impact. Le Conseil a réajusté les pourcentages de la répartition entre les aides découplées et couplées de 60/40 % à 65/35 %. Elle a, de manière générale, réduit le soutien au développement rural destiné à la restructuration au titre du FEOGA de 103 millions à 22 millions d'euros et a modifié les superficies admissibles pour chaque État membre [22]. Le règlement attaqué a ensuite été adopté.

2. Le règlement attaqué tel qu'adopté

23. Le préambule du règlement attaqué reflète d'abord le principe général qui sous-

18 — Idem, p. 5. Les 103 millions d'euros de soutien supplémentaire devaient être utilisés en conformité avec le règlement (CE) n° 1257/1999 du Conseil, du 17 mai 1999, concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements (JO L 160, p. 80).

19 — Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n° 1782/2003 (JO 2004, C 102 E, p. 601, voir notamment p. 604 et 605).

20 — Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement n° 1782/2003 (JO 2004, C 110, p. 116, point 2.10).

21 — Idem, point 5.8. Pour plus de commodité, nous nous référerons à ces études préliminaires en les désignant, comme l'a fait le CESE, par l'expression «études d'impact».

22 — Dans le cas du Royaume d'Espagne, la superficie admissible totale a été ramenée de 85 000 à 70 000 ha.

tend les réformes de la PAC, à savoir que le soutien au coton, à l'huile d'olive, au tabac brut et au houblon devrait normalement, comme pour tout autre produit, être découplé et intégré au régime de paiement unique destiné à soutenir les revenus des agriculteurs [23].

24. Toutefois, on lit également dans le préambule, en ce qui concerne le coton, que, étant donné que «[l]'intégration totale du régime de soutien en vigueur dans le secteur du coton au régime de paiement unique risquerait fortement de désorganiser la production dans les régions productrices de coton de la Communauté [, il] convient [...] que le soutien reste lié en partie à la culture du coton, sous la forme d'un paiement lié à la culture, versé par hectare admissible au bénéfice de l'aide. Son montant devrait être déterminé de manière à garantir des conditions économiques qui, dans les régions propices à cette culture, permettent d'assurer la poursuite de l'activité dans le secteur du coton et d'éviter que la culture du coton ne soit supplantée par d'autres cultures» [24].

25. D'après le préambule, il faut, pour réaliser cet objectif, que 65 % de la part nationale de l'aide dont les producteurs de coton ont bénéficié indirectement, dans le cadre du précédent régime de soutien, soient désormais découplés et destinés au régime du paiement unique destiné à tout agriculteur admissible au bénéfice de l'aide [25]. Les 35 % restants demeurent couplés, c'est-à-dire liés à la production de coton, mais ils sont calculés sous la forme d'un montant déterminé par hectare de terrain admissible [26].

26. L'article 1^er, point 20, du règlement attaqué a inséré un nouveau chapitre, le chapitre 10 bis, intitulé «Aide spécifique au coton», dans le titre IV du règlement n° 1782/2003. Les articles 110 bis à 110 septies de ce chapitre comprennent les dispositions principales gouvernant le nouveau régime de soutien pour le coton.

27. Outre l'aide découplée à laquelle peut prétendre tout agriculteur admissible en vertu du titre III du règlement n° 1782/2003, l'article 110 ter prévoit donc les conditions d'octroi de l'«aide couplée», déterminée en fonction du nombre d'hectares de superficie admissible. Pour entrer en ligne de compte, la superficie doit être située sur des «terres agricoles bénéficiant d'un agrément de l'État membre pour la production de coton, ensemencée en variétés

23 — Premier et deuxième considérants.

24 — Cinquième considérant.

25 — Sixième considérant. Les critères d'admissibilité et le mécanisme de mise en œuvre du régime du paiement unique sont régis par le titre III du règlement n° 1782/2003.

26 — Cinquième considérant. L'application de ce pourcentage donne le montant de l'aide par hectare admissible indiqué à l'article 110 quater nouveau du règlement n° 1782/2003, tel qu'introduit par l'article 1^er, point 20, du règlement attaqué.

agréées et entretenue au moins jusqu'à l'ouverture des capsules [27] dans des conditions de croissance normales».

28. L'article 110 quater, paragraphe 1, détermine, pour chacun des États membres producteurs, la superficie totale admissible au bénéfice de l'aide (en ce qui concerne le Royaume d'Espagne, elle est de 70 000 ha). Le paragraphe 2 détermine le montant de l'aide à verser par hectare admissible (pour le Royaume d'Espagne, il s'agit de 1 039 euros).

29. Toutes les aides doivent, en outre, être versées aux producteurs de coton directement. Elles ne le sont plus par l'intermédiaire des entreprises d'égrenage [28].

30. Enfin, l'article 1er, point 22, du règlement attaqué a inséré dans le règlement nº 1782/2003 un nouveau titre, le titre IV ter, intitulé «Transferts financiers». Ce titre comprend un article 143 quinquies nouveau, en vertu duquel, «[à] compter de l'exercice budgétaire 2007, un montant de 22 millions d'euros» est affecté par année civile, à titre de soutien communautaire supplémentaire, à la mise en œuvre de mesures en faveur des régions productrices de coton, afin de compenser toute restructuration que le nouveau régime de soutien pourrait rendre nécessaire dans ces régions [29].

III — Appréciation

A — *Premier moyen: violation du protocole nº 4*

31. Le Royaume d'Espagne soutient que, en retenant l'ouverture des capsules et non la récolte comme le moment déterminant l'admissibilité au bénéfice de l'aide d'une terre agricole ensemencée en coton, l'article 110 ter nouveau du règlement nº 1782/2003 enfreint les dispositions du paragraphe 3 du protocole nº 4. En substance, le Royaume d'Espagne fait valoir qu'une interprétation tant littérale que systématique du protocole nº 4 amène à conclure que, pour qu'un régime de soutien puisse être considéré comme une «aide à la production» de coton, au sens du paragraphe 3 du protocole, le coton doit être récolté.

27 — L'ouverture des capsules désigne le moment où la capsule contenant les graines de coton s'ouvre, laissant apparaître les fibres qui entourent les graines (appelées «linter»).

28 — Articles 110 bis à 110 septies nouveaux du règlement nº 1782/2003, tels qu'introduits par l'article 1er, point 20, du règlement attaqué.

29 — Règlement attaqué, vingt-deuxième considérant. Ce soutien supplémentaire doit être utilisé en conformité avec le règlement nº 1257/1999, mentionné à la note 18 ci-dessus.

32. L'argument du Royaume d'Espagne peut se résumer comme suit. Le paragraphe 3 du protocole n° 4 requiert principalement que le régime communautaire de soutien au secteur du coton comporte une «aide à la production». Le terme «production» signifie implicitement que le coton ne doit pas simplement avoir atteint le stade de l'ouverture des capsules. Il doit également avoir été effectivement récolté, sans quoi il ne se produit aucune «production» de coton au sens strict.

33. Cette analyse serait étayée par le fait que le préambule du protocole n° 4 se réfère à l'importance du coton comme matière première. Seul le coton déjà cueilli peut faire l'objet d'une transformation industrielle. Dès lors, seul le coton récolté peut être qualifié de matière première.

34. En outre, le paragraphe 1 du protocole [30] dispose que le protocole «concerne le coton, non cardé ni peigné, relevant de la sous-position 5201 00 de la nomenclature combinée». Une telle indication n'a de sens que si le protocole se réfère au coton déjà récolté.

35. Elle invoque également un principe général du droit civil commun à divers États membres [31], selon lequel des fruits naturels ne peuvent pas être considérés comme «produits» tant qu'ils ne sont pas séparés de la plante sur laquelle ils poussent, c'est-à-dire tant qu'ils ne sont pas récoltés. Le même principe s'applique au coton.

36. Enfin, le Royaume d'Espagne présente un argument de texte fondé sur la version en langue espagnole du règlement attaqué. Selon le cinquième considérant dudit règlement, il convient que «le soutien reste lié en partie à la *culture* du coton» (souligné dans la requête). De même, le chapitre 10 bis du titre IV du règlement n° 1782/2003 s'intitule (dans la version espagnole) «Aide spécifique à la culture du coton» (plutôt qu'à la «production» de coton). Le Royaume d'Espagne soutient que «production» et «culture» ne sont pas synonymes. Alors que la production peut être assimilée à la récolte, elle ne peut jamais l'être à la culture. Le règlement attaqué est donc contraire au protocole n° 4.

37. Nous ne partageons pas la lecture que fait le Royaume d'Espagne du protocole n° 4.

38. Ainsi que le fait correctement remarquer le Conseil, le paragraphe 3 de la version

30 — Tel que modifié par le règlement (CEE) n° 4006/87 de la Commission, du 23 décembre 1987 (JO L 377, p. 49), afin de rapprocher les désignations de marchandises et numéros tarifaires figurant dans le protocole n° 4 de la nomenclature combinée des marchandises fondée sur la nomenclature du système harmonisé institué par le règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil, du 23 juillet 1987 (JO L 256, p. 1), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3985/87 de la Commission, du 22 décembre 1987 (JO L 376, p. 1).

31 — Le Royaume d'Espagne invoque les codes civils espagnol, italien, belge et français.

actuelle du protocole n° 4 dispose, sans plus de précision, que le régime de soutien «comprend l'octroi d'une aide à la production». Le protocole ne contient aucune disposition expresse dont on puisse déduire que le régime de soutien et l'aide à la production qu'il implique supposent que le coton soit effectivement récolté. De plus, en vertu du nouveau paragraphe 6 introduit dans le protocole par le règlement n° 1050/2001, le Conseil décide des adaptations nécessaires et arrête les règles *de base* nécessaires à la mise en œuvre des dispositions prévues par le protocole. Le Conseil s'est donc vu accorder, par une disposition expresse, un large pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'organisation de l'aide à la «production de coton». La seule restriction à l'exercice de ce pouvoir qui lui est conféré par le protocole n° 4 est l'évidence même: les règles adoptées doivent être propres à réaliser les objectifs définis au paragraphe 2.

39. L'interprétation restrictive retenue par le Royaume d'Espagne quant à la notion de «production» ne nous paraît pas convaincante, en l'absence d'une quelconque disposition dans le protocole n° 4 selon laquelle la production de coton serait synonyme de récolte de coton. D'un point de vue économique, la notion de «production» fait référence non seulement au résultat final d'un processus productif, qu'il soit industriel ou agricole, mais aussi au processus lui-même [32]. Comme le Royaume d'Espagne le reconnaît lui aussi, le processus de production combine plusieurs étapes. À notre avis, l'aide à la production peut comprendre une aide octroyée pour soutenir n'importe laquelle de ces étapes, y compris celle de la «culture», même si l'octroi de cette aide n'est pas conditionné par l'obtention d'une matière première susceptible d'être mise sur le marché.

40. Étant donné que la notion d'aide à la production utilisée dans le protocole n° 4 comprend les aides octroyées pour soutenir n'importe laquelle des étapes que comporte la culture, et partant la production, du coton, il importe peu que, en droit civil, le «fruit» ne vienne à existence qu'à partir du moment où il est séparé de la plante qui l'a porté.

41. Nous rejetons également l'argument selon lequel la mention faite, au préambule du protocole n° 4, à l'«importance du coton comme matière première» implique nécessairement que le protocole ne concerne que le coton récolté. Le considérant invoqué par le Royaume d'Espagne est rédigé, dans sa totalité, comme suit: «reconnaissant que, en raison de l'importance du coton comme matière première, le régime des échanges avec les pays tiers ne devra pas se trouver affecté». Considérée dans un tel contexte, la référence à l'importance du coton comme matière première nous paraît mettre l'accent sur le fait que, quel que soit le régime de soutien choisi, il ne peut pas avoir d'effet (négatif) sur le commerce avec les États tiers. Nous ne voyons pas comment elle pourrait

32 — D'après le *Shorter Oxford English Dictionary*, le terme «production» signifie non seulement «action or an act of producing, making or causing something» [«action ou acte de produire, fabriquer ou provoquer quelque chose»], mais aussi «something which is produced by an action, process» [«quelque chose produit par une action, un processus»]. Il en est de même en espagnol. D'après le *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, «producción» signifie tant «acción de producir» que «la cosa producida».

être interprétée en ce sens que le protocole nº 4 ne s'appliquerait qu'au coton déjà récolté [33].

42. Dans le même ordre d'idées, l'interprétation littérale stricte défendue par le Royaume d'Espagne lorsqu'il invoque le «coton, non cardé ni peigné, relevant de la sous-position 5201 00 de la nomenclature combinée», mentionné au paragraphe 1 du protocole nº 4, ne présente pas plus d'utilité. En effet, ce passage n'exclut pas nécessairement le coton non encore récolté du champ d'application du protocole nº 4. Le peignage et le cardage sont des opérations effectuées sur le coton récolté tel qu'il est extrait de la capsule afin de le débarrasser de ses impuretés et des fibres de petite taille. Le coton qui apparaît quand les capsules s'ouvrent est (par définition) «non cardé ni peigné». Il relève donc du champ d'application du paragraphe 1.

43. Il est utile de souligner, à ce stade, que le régime attaqué n'empêche pas les agriculteurs de récolter. Au contraire, il leur laisse le choix de le faire ou non. Le régime présuppose que la récolte se justifiera d'un point de vue économique si le coton a atteint le stade de l'ouverture des capsules «dans des conditions de croissance normales» et dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Nous examinerons si ce présupposé est fondé au moment d'aborder le quatrième moyen d'annulation.

44. L'argument fondé sur le cinquième considérant du règlement attaqué peut être écarté en quelques mots. Si la culture peut être, comme c'est notre avis, considérée comme une étape du processus de production, une aide à la «culture» peut être considérée comme équivalant à une aide à la production.

45. L'argument de texte fondé sur le fait que, dans la version en langue espagnole du règlement attaqué, le chapitre 10 bis est intitulé «Aide spécifique à la culture» manque de pertinence pour une raison différente. Contentons-nous de relever que la terminologie utilisée par la version en langue espagnole est contredite par nombre d'autres versions linguistiques. Le chapitre concerné est, par exemple, intitulé «Crop specific payment for cotton» en anglais, «Pagamento específico para o algodão» en portugais, «Kulturspezifische Zahlung für Baumwolle» en allemand, «Aide spécifique au coton» en français et «Pagamento specifico per il cotone» en italien. La Cour a, par le passé, consacré le caractère déterminant de la version majoritaire lorsque l'interprétation qui en ressort est plus conforme aux

33 — Il nous semble, d'ailleurs, que le régime de soutien de 2001, qui était appliqué par l'intermédiaire des entreprises d'égrenage, était, en substance, un régime de prix subventionnés qui permettait au coton produit dans la Communauté d'être compétitif sur le marché mondial. De ce fait, il est très probable que ce régime ait pu avoir un impact sur les échanges avec les États tiers bien plus considérable que le régime nouveau, introduit par le règlement attaqué.

objectifs que la réglementation doit atteindre [34]. Tel est le cas ici. Dans la mesure où, comme nous le pensons, un soutien à la culture doit être considéré comme un soutien à la production, l'utilisation du terme «culture» dans la version en langue espagnole n'amène pas à conclure que le nouveau régime viole le protocole n° 4.

46. Plus fondamentalement, il nous semble que l'intention du législateur communautaire a été de rendre possible la mise en œuvre des réformes Mac Sharry dans le cadre des dispositions existantes du traité CE et des protocoles, y compris du protocole n° 4. L'idée maîtresse de ces réformes, où l'accent est mis sur l'utilisation d'aides découplées (plutôt que couplées), s'oppose à une interprétation du protocole n° 4 à ce point restrictive que *tout* découplage romprait le lien qui doit exister entre l'aide octroyée et la «production» de coton [35].

47. Le recours en annulation du Royaume d'Espagne est donc non fondé en son premier moyen.

B — *Deuxième moyen: violation des formes substantielles (absence de motivation suffisante)*

48. Le Royaume d'Espagne reproche au Conseil de ne pas avoir indiqué les motifs sous-tendant le règlement attaqué. En particulier, le Conseil n'aurait pas expliqué de façon appropriée pourquoi le nouveau régime a abandonné le système des versements indirects aux producteurs par l'intermédiaire des entreprises d'égrenage pour le remplacer par des paiements directs aux producteurs. Le Conseil n'a pas davantage expliqué le choix de l'ouverture des capsules, plutôt que d'une autre étape dans le processus de production, comme moment déterminant de l'admissibilité des producteurs à bénéficier des aides couplées.

49. Il est de jurisprudence constante que «la portée de l'obligation de motivation dépend de la nature de l'acte en cause et que, s'agissant d'actes destinés à une application générale, la motivation peut se borner à indiquer, d'une part, la situation d'ensemble qui a conduit à son adoption et, d'autre part, les objectifs généraux qu'il se propose d'atteindre» [36]. De plus, «si l'acte contesté fait ressortir l'essentiel de l'objectif poursuivi par l'institution, il serait excessif d'exiger une

34 — Arrêts du 7 juillet 1988, Moksel (55/87, Rec. p. 3845, points 16 et suiv.), et du 17 octobre 1996, Lubella (C-64/95, Rec. p. I-5105, point 18). On trouvera une analyse de la jurisprudence concernant l'interprétation d'instruments dont les versions linguistiques divergent dans les conclusions de l'avocat général Stix-Hackl dans l'affaire Smutenkov (arrêt du 12 avril 2005, C-265/03, Rec. p. I-2579).

35 — Il est vrai que le Royaume d'Espagne n'a pas soutenu, à l'audience, que *tout* découplage est illégal. Le Royaume d'Espagne a plutôt fait valoir qu'un soutien découplé pourrait être introduit à la condition, toutefois, que le régime dans son ensemble, et plus particulièrement le montant des aides couplées continuant à être octroyées, permette de poursuivre la production de coton dans les régions où celle-ci est importante pour l'économie locale, ce en quoi le nouveau régime de soutien a échoué, selon le Royaume d'Espagne.

36 — Arrêts du 19 novembre 1998, Espagne/Conseil (C-284/94, Rec. p. I-7309, point 28, et du 13 mars 1968, Beus (5/67, Rec. p. 125). Voir, pour une application plus récente, arrêt du 17 septembre 1998, Pontillo (C-372/96, Rec. p. I-5091, point 36).

motivation spécifique pour les différents choix techniques opérés» [37].

50. La Cour a également dit pour droit que «la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article [235 CE] doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée» [38].

51. À notre avis, le règlement attaqué, lorsqu'on le lit dans ce contexte et tient compte de toutes les règles juridiques régissant la matière, respecte suffisamment ces conditions.

52. Le long préambule du règlement nº 1782/2003 expose clairement les raisons politiques qui ont mené à la modification de l'ensemble du régime de soutien aux agriculteurs dans le cadre de la PAC. Les vingt-quatrième et vingt-huitième considérants indiquent clairement et sans ambiguïté que les changements ont pour objectif de passer d'un régime de soutien à la production à un régime de soutien direct au revenu des agriculteurs. Ce choix politique visait à accroître la compétitivité de l'agriculture européenne, à renforcer les exigences sur le plan alimentaire et environnemental, et à promouvoir une production plus orientée vers le marché. Ces objectifs doivent être considérés dans le cadre de la politique communautaire à moyen ou à long terme consistant à réduire l'aide à l'agriculture. À la lumière de ces objectifs, le préambule explique que le nouveau régime cherche à donner aux agriculteurs une plus grande liberté dans le choix de leurs cultures, tout en leur garantissant un revenu décent.

53. En ce qui concerne le soutien spécifique au secteur du coton, les quatrième à sixième considérants du règlement attaqué expliquent clairement et sans équivoque pourquoi la production de coton, ainsi que d'autres produits, doit continuer à profiter d'aides couplées en complément des aides découplées dans le cadre de la réforme de la PAC [39].

54. Il est vrai que le préambule du règlement attaqué ne précise pas pourquoi le rapport entre les aides couplées et découplées a été fixé à 35/65 %. Cependant, cela ne nous paraît pas constituer une absence de motivation.

55. La détermination du rapport arithmétique entre les aides couplées et découplées constitue un choix technique et les institutions communautaires ne sont pas tenues de

37 — Voir arrêt Espagne/Conseil, précité, point 30, avec les références.

38 — Voir, notamment, arrêt du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63).

39 — Voir points 24 et 25 ci-dessus.

préciser les motifs des choix techniques opérés afin de réaliser les objectifs qu'elles se sont fixés. Les cinquième et sixième considérants du règlement attaqué montrent que, aux yeux du Conseil, les deux niveaux d'aide retenus «permettent d'assurer la poursuite de l'activité dans le secteur du coton et d'éviter que la culture du coton ne soit supplantée par d'autres cultures». Il se pourrait que le Conseil se trompe dans son analyse. Dans cette hypothèse, toutefois, l'erreur ne résulterait pas d'une lacune dans la motivation, mais constituerait une erreur d'appréciation qu'il conviendrait, en l'espèce, d'examiner sous l'angle du principe de proportionnalité [40].

56. La situation est différente en ce qui concerne la question de savoir pourquoi le Conseil a choisi, comme moment déterminant l'admissibilité au bénéfice de l'aide, l'ouverture des capsules (plutôt que, par exemple, la récolte). Le règlement attaqué n'offre pas la moindre explication à ce propos. Cela n'est évidemment pas satisfaisant.

57. Tout bien pesé, il nous paraît, cependant, douteux que cette seule omission puisse être considérée comme suffisamment grave pour justifier l'annulation du règlement attaqué pour absence de motivation, c'est-à-dire pour violation d'une formalité substantielle. Tout comme la proportion entre les aides couplées et découplées, ce choix présente un caractère technique [41]. Il n'apparaît pas, en tant qu'il concerne le moment déterminant l'admissibilité au bénéfice de l'aide, comme totalement dénué de pertinence. Le législateur communautaire n'est pas tenu d'expliquer tous ses choix techniques dans le préambule d'un acte d'application générale tel qu'un règlement. Tout bien considéré, il nous semble plus pertinent de réexaminer cette question au moment d'apprécier si le régime mis en place par le règlement attaqué satisfait au principe de proportionnalité.

58. Le recours en annulation du Royaume d'Espagne est donc non fondé en son deuxième moyen.

C — *Troisième moyen: détournement de pouvoir*

59. Le Royaume d'Espagne prétend que, en adoptant le règlement attaqué sur le fonde-

40 — Voir, par exemple, la distinction opérée par la Cour dans son arrêt du 30 mars 2000, VBA/Florimex e.a. (C-265/97 P, Rec. p. I-2061, points 110 à 122).

41 — Certains estiment, en effet, qu'il peut être plus justifiable, d'un point de vue économique, de retenir, comme moment déterminant l'admissibilité au bénéfice de l'aide, l'ouverture des capsules, sans nécessairement exiger qu'il y ait récolte. Si les cours mondiaux du coton récolté et égrené sont trop bas pour justifier la récolte, il serait déraisonnable d'obliger néanmoins les agriculteurs à effectuer la dépense (supplémentaire) que cela suppose afin de pouvoir bénéficier de l'aide communautaire. Choisir comme moment déterminant celui de l'ouverture des capsules permet de conserver la capacité des terres agricoles consacrées à la culture du coton de produire du coton, même pendant les années où cette production ne se justifie pas d'un point de vue économique.

ment du paragraphe 6 du protocole n° 4, le Conseil a commis un détournement de pouvoir. La modification par le Conseil du régime de soutien de 2001 ne s'est pas limitée à de simples adaptations, comme le permet le paragraphe 6. Elle s'est plutôt traduite par une réforme en profondeur du régime de l'aide à la production de coton. En faisant reposer cette réforme sur le paragraphe 6 du protocole n° 4, le Conseil a manifestement eu pour intention d'éluder les procédures spécialement prévues pour modifier les règles primaires du droit communautaire, telles que celles contenues dans le protocole n° 4.

60. Selon la jurisprudence constante de la Cour, «un acte n'est entaché de détournement de pouvoir que s'il apparaît, sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été pris dans le but exclusif ou, à tout le moins, déterminant d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce» [42].

61. À l'évidence, ces conditions ne sont pas réunies en l'espèce.

62. Premièrement, le paragraphe 6 du protocole n° 4 prévoit, pour modifier le régime de soutien au secteur du coton, une procédure spécifique comprenant une proposition de la Commission et l'avis tant du Parlement que du CESE. La Commission et le Conseil ont, pour adapter le régime de soutien au secteur du coton selon les principes sous-tendant les réformes Mac Sharry de la PAC, suivi cette procédure à la lettre. On voit mal comment cela pourrait leur être reproché comme un détournement de pouvoir.

63. Deuxièmement, le paragraphe 6 a déjà, de même que le paragraphe 11 qui l'a précédé, été utilisé par le Conseil dans le passé pour apporter des modifications substantielles au protocole n° 4 lui-même [43]. En effet, depuis l'adoption des règlements n^os 1050/2001 et 1051/2001, le régime de soutien indirect au secteur du coton, par des versements aux entreprises d'égrenage, a été gouverné *non pas* par les dispositions du protocole n° 4, mais bien par des règlements adoptés sur la base dudit protocole. Strictement parlant, le règlement attaqué n'a pas du tout modifié le protocole n° 4, mais il a apporté des changements au règlement n° 1782/2003 en ce qui concerne le secteur du coton.

64. Dans ce contexte, faire reposer la modification du régime de soutien commu-

42 — Arrêt du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 24 et la jurisprudence citée).

43 — Voir, par exemple, règlement (CE) n° 1553/95 du Conseil, du 29 juin 1995, portant cinquième adaptation du régime d'aide pour le coton instauré par le protocole n° 4 annexé à l'acte d'adhésion de la Grèce (JO L 148, p. 45), adopté sur la base de la disposition précédente, à savoir le paragraphe 11 du protocole. Voir également règlement n° 1050/2001, adopté sur le fondement du paragraphe 6 (voir point 8, ci-dessus).

nautaire pour le coton sur le paragraphe 6 apparaissait comme allant de soi. Le Royaume d'Espagne ne parvient pas à démontrer que, en procédant de la sorte, le Conseil a poursuivi des objectifs autres que ceux invoqués dans le règlement attaqué.

65. Il n'existe donc pas d'«indices objectifs, pertinents et concordants» permettant de conclure que le Conseil a délibérément fait usage de la procédure prévue au paragraphe 6 du protocole n° 4 dans le but exclusif ou déterminant d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité.

66. Le recours en annulation est donc non fondé en son troisième moyen.

D — *Quatrième moyen: violation de principes fondamentaux*

67. Pour plus de commodité, nous aborderons d'abord la question du respect de la confiance légitime et, ensuite, les arguments du Royaume d'Espagne concernant la proportionnalité de la mesure.

1. Violation du principe de la confiance légitime

68. Le Royaume d'Espagne soutient que les agents économiques du secteur pouvaient légitimement compter sur la continuation d'un régime d'aide communautaire qui ne nuirait pas à la poursuite de la culture du coton. Nul, cependant, n'aurait pu prévoir l'adoption des dispositions attaquées, et celles-ci ne se justifiaient pas, que ce soit d'un point de vue socio-économique ou sous l'angle des obligations internationales de l'Union.

69. Ces arguments ne résistent pas à l'analyse.

70. Premièrement, le règlement attaqué ne peut pas être considéré comme imprévisible, ainsi que l'exige la jurisprudence [44]. La réforme de la PAC se trouvait sur l'agenda politique depuis 1992. En 2003, le Conseil s'est finalement accordé sur le principe fondamental des réformes Mac Sharry, à savoir le passage d'un régime fondé sur l'aide à la production et aux prix à un système soutenant le revenu des agriculteurs. Le règlement n° 1782/2003 a été adopté afin de mettre en œuvre ce principe et il en est, sans conteste, le reflet. De plus, la Commission a, à la demande du Conseil, adopté une

44 — Voir arrêts du 1er février 1978, Luhrs (78/77, Rec. p. 169, point 6), et du 11 mars 1987, Van den Bergh en Jurgens et Van Dijk Food Products/Commission (265/85, Rec. p. 1155, point 44).

communication en 2003 [45], où elle a expliqué comment elle envisageait de modifier le régime de soutien au secteur du coton à la lumière des nouveaux principes inspirant la PAC. Le régime nouveau introduit, pour le coton, par le règlement attaqué est donc bien loin d'avoir été imprévisible.

71. En outre, la Commission envisageait, dans sa proposition initiale, que le régime de soutien de 2001 cesserait de s'appliquer après la campagne de 2004/2005 et que le régime nouveau entrerait en vigueur à compter du 1er septembre 2005, c'est-à-dire qu'il concernerait déjà la récolte des semis du printemps 2005 [46]. En fait, le nouveau régime de soutien a été adopté en 2004 et n'est entré en vigueur qu'avec les autres réformes de la PAC, en 2006. Le législateur communautaire était fondé à croire que ce laps de temps suffirait pour permettre aux agents économiques affectés par les modifications de s'adapter au nouveau régime. Quand un acte est adopté dans de telles circonstances, ces agents ne peuvent pas invoquer la violation de leurs attentes légitimes [47].

72. Deuxièmement, il est de jurisprudence constante que, «si le respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires et cela spécialement dans un domaine comme celui des organisations communes des marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique» [48].

73. Le Conseil a été expressément habilité à apporter des adaptations au régime de soutien pour le coton (à l'origine en vertu du paragraphe 11, puis du paragraphe 6 du protocole n° 4) pour tenir compte de l'évolution sur les plans économique, social et politique. Il a déjà exercé ce pouvoir à plusieurs occasions. Dès lors, quand les institutions communautaires disposent d'une telle marge d'appréciation quant au choix des moyens, les entreprises du secteur du coton ne peuvent pas se prévaloir d'un droit acquis au maintien de la situation initiale, ou d'avantages découlant d'une telle situation et dont elles ont joui à un moment donné [49].

74. En conséquence, l'argument du Royaume d'Espagne tiré de la violation du principe de la confiance légitime n'est pas fondé.

45 — Voir note 12, ci-dessus.

46 — COM(2003) 698 final, point 2.5.

47 — Voir, notamment, arrêts Lührs, précité note 44, point 6, et du Tribunal du 16 octobre 1996, Efisol/Commission (T-336/94, Rec. p. II-1343, point 31).

48 — Arrêt du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a. (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 56 et la jurisprudence citée). Il est utile de rappeler, dans ce contexte, que, d'après le vingt-deuxième considérant du règlement n° 1782/2003 déjà, «[l]es bénéficiaires ne peuvent [...] pas compter sur l'immuabilité des conditions d'octroi des aides et doivent se préparer à ce que les régimes soient revus en fonction de l'évolution des marchés».

49 — Voir, par exemple, arrêt du 14 juillet 1994, Grèce/Conseil (C-353/92, Rec. p. I-3411, point 45 et la jurisprudence citée).

2. Violation du principe de la proportionnalité

75. Les institutions communautaires disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant au choix des moyens propres à atteindre les objectifs visés par une mesure communautaire, en particulier en ce qui concerne la gestion des marchés agricoles [50]. Il est tout aussi évident, toutefois, que ce pouvoir d'appréciation doit s'exercer dans certaines limites si un contrôle juridictionnel sur la réglementation de l'agriculture doit pouvoir être conservé.

76. C'est ainsi que la Cour a également dit pour droit que «le principe de proportionnalité [...] exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés» [51].

77. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que, dans de tels cas, le contrôle juridictionnel doit se limiter à vérifier si la mesure considérée est «manifestement inappropriée» par rapport à l'objectif poursuivi, et il ne peut pas porter sur le point de savoir si la mesure adoptée était la seule ou la meilleure possible pour atteindre ledit objectif [52]. Une mesure sera manifestement inappropriée et, partant, contraire au principe de la proportionnalité, si elle procède d'une erreur manifeste d'appréciation de la part des institutions communautaires [53]. En effet, une telle erreur vicie, par sa nature, le raisonnement qui aboutit à la mesure choisie et, partant, l'exercice par les institutions communautaires de leur pouvoir d'appréciation. En toute logique, on ne peut pas interpréter cette jurisprudence de telle sorte qu'elle dispenserait les institutions communautaires de *tout* examen du caractère approprié de la mesure contestée par rapport aux objectifs fixés.

78. Le principe de proportionnalité a, dans une certaine affaire, été interprété par la Cour comme obligeant les autorités nationales à «examiner attentivement la possibilité de recourir à des mesures moins restrictives de la liberté de circulation et [à] ne les écarter que si leur caractère inadéquat, au regard de l'objectif poursuivi, était clairement établi» [54].

79. Nous ne pensons pas qu'une obligation aussi stricte puisse être automatiquement transposée dans le cadre de l'appréciation de

50 — Arrêt du 12 juillet 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Rec. p. I-5689, point 80 et la jurisprudence citée).

51 — Idem, point 81 et la jurisprudence citée.

52 — Idem, points 82 et 83, et la jurisprudence citée.

53 — Arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil (C-84/94, Rec. p. I-5755, points 50 à 67, en particulier point 58).

54 — Arrêt du 15 novembre 2005, Commission/Autriche (C-320/03, Rec. p. I-9871, point 87). Cette affaire concernait une mesure nationale de protection de l'environnement prise au détriment de la libre circulation des marchandises.

mesures communautaires, ni, partant, que l'on puisse exiger des autorités tant nationales que communautaires qu'elles fassent preuve du même degré de rigueur dans leur action législative. Le fait qu'un critère de proportionnalité moins strict soit appliqué aux mesures communautaires peut apparaître critiquable. Toutefois, cela se justifie (au moins en partie) par le fait que les mesures nationales, contrairement aux mesures communautaires, qui sont adoptées dans le cadre d'une procédure décisionnelle communautaire et visent l'intérêt général de la Communauté, sont généralement justifiées par des intérêts nationaux susceptibles d'entrer en conflit avec ceux de la Communauté [55].

80. Cela étant, le principe de la proportionnalité impose, selon notre interprétation, une obligation aux institutions communautaires de s'assurer au moins que les mesures qu'elles se proposent d'adopter sont appropriées à première vue à la réalisation des objectifs légitimes appelant lesdites mesures, ainsi que d'être conscientes du degré de contrainte que celles-ci sont susceptibles de créer. À défaut, la Cour ne sera pas en mesure de vérifier si les actes des institutions communautaires «dépassent [...] les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis» ni si (à supposer qu'un choix se soit offert entre plusieurs mesures appropriées, comme c'est le cas en l'espèce) c'est bien la mesure «la moins contraignante» qui a été choisie, de telle sorte que les «inconvénients causés» ne seront pas «démesurés par rapport aux buts visés». En tout état de cause, les institutions communautaires doivent être en mesure de justifier les choix opérés dans le cadre de leur action normative lorsque celle-ci est contestée devant la Cour au nom du principe de proportionnalité.

81. Dans ce contexte, nous pensons que l'argument du Royaume d'Espagne tiré de la violation du principe de la proportionnalité est partiellement fondé, et ce à deux égards.

a) Absence d'étude d'impact

82. Il est constant que la Commission n'a entrepris aucune étude préliminaire pour analyser l'impact socio-économique probable du nouveau régime de soutien proposé pour le coton. Il est vrai qu'aucune disposition spécifique de droit communautaire ne l'y obligeait. Néanmoins, ainsi que le Royaume d'Espagne l'a fait valoir devant la Cour, sans être contredit sur ce point, des études d'impact équivalentes avaient été dûment effectuées avant que ne soient proposées des réformes dans d'autres secteurs de l'agriculture [56].

55 — Cette opinion a été exposée par l'avocat général Jacobs lors de la première conférence donnée sous l'égide du *Journal of Environmental Law* au University College de Londres, le 24 novembre 2005. Le texte de cette conférence sera publié prochainement dans cette revue.

56 — Voir, également, avis du CESE mentionné au point 21, ci-dessus.

83. À l'audience, la Commission a fait valoir qu'une étude d'impact n'était pas nécessaire étant donné que le régime de soutien pour le coton était simple en comparaison avec d'autres organisations communes de marchés (en effet, il s'agit d'un mécanisme élémentaire reliant le soutien apporté, au niveau interne, aux prix avec, au niveau externe, les cours mondiaux). Cette opinion est, à notre avis, trop simpliste et elle ne trouve aucun appui dans les faits. L'économie rurale forme un tout dont les éléments sont interdépendants et, lorsque les caractéristiques des produits agricoles exigent que leur transformation initiale ait lieu sur place, une telle activité constitue une source importante d'emplois et de revenus à l'échelle locale. Le législateur communautaire a, de fait, déjà reconnu la corrélation existant entre la production de coton et sa première transformation (l'égrenage) en créant un régime de soutien qui bénéficiait expressément tant aux producteurs de coton qu'aux entreprises d'égrenage.

84. Le Conseil a pareillement fait valoir, à l'audience, qu'il n'était aucunement tenu de prendre en considération les effets des réformes sur les entreprises d'égrenage. En règle générale, le Conseil n'a, selon nous, pas tort d'affirmer que l'article 37 CE et les mesures prises en vertu de cette disposition concernent l'agriculture et non l'industrie.

85. Toutefois, les circonstances de la cause présentent certaines particularités. En vertu de l'article 32 CE, la notion de produits agricoles comprend, pour les besoins de la PAC, «les produits du sol, de l'élevage et de la pêcherie, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits». Le concept de «première transformation» a été défini de façon large par la Cour dans l'arrêt König comme «impliquant une interdépendance économique manifeste entre les produits de base et les produits issus d'un processus productif, indépendamment du nombre d'opérations que celui-ci comporte» [57].

86. L'égrenage est la première étape dans la transformation du coton brut en un produit susceptible d'être commercialisé pour une transformation supplémentaire ou pour son incorporation dans d'autres produits tels que des textiles. On ne peut pas affirmer avec certitude que le coton égrené ne peut pas, en soi, être qualifié de produit agricole dans le cadre de la PAC. En outre, le régime de soutien de 2001 bénéficiait expressément non seulement aux cultivateurs de coton, mais également aux entreprises d'égrenage [58].

87. Quoi qu'il en soit, il a été soutenu devant la Cour — sans que cela ait été contesté, que ce soit par le Conseil ou par la Commission — que le coton doit être égrené près de son lieu de production et qu'il ne peut pas être transporté sur de longues distances. Il est donc évident que, dans une communauté agricole très dépendante de la production de

57 — Arrêt du 29 mai 1974 (185/73, Rec. p. 607, point 13).

58 — Voir points 10 à 12, ci-dessus.

coton, l'emploi local lié à ce produit comprendra non seulement des travailleurs agricoles, mais aussi les ouvriers des usines d'égrenage.

88. Le nouveau régime, en revanche, parce qu'il suppose une aide directe aux agriculteurs et ne requiert plus, comme condition de l'octroi, que le coton soit vendu aux entreprises d'égrenage locales, risque de nuire à la viabilité de ces dernières. La disparition d'une telle capacité d'égrenage locale pourrait, à son tour, aboutir à une réduction de la production de coton dans les zones affectées. Dans ces circonstances, tout en admettant que le sort des entreprises d'égrenage ne devait pas être la préoccupation principale du législateur communautaire au moment de concevoir le nouveau régime de soutien, nous ne sommes pas convaincue que cet élément pourrait, d'un point de vue juridique, être totalement ignoré sans remettre en question la proportionnalité de la mesure mise en place.

89. L'absence d'étude d'impact soulève un certain nombre de questions évidentes. Le législateur communautaire était-il fondé (pour des raisons autres qu'arithmétiques) à choisir une proportion de 65/35 % entre les aides découplées et couplées, et à considérer que les deux composantes du régime de soutien opéreraient correctement, de façon à maintenir les conditions économiques nécessaires à garantir la survie de la production de coton dans les régions concernées? Pourquoi et comment la Commission et le Conseil ont-ils acquis la conviction, le niveau global du soutien restant le même, tandis que sa structure et les méthodes d'octroi des aides allaient radicalement changer, qu'il n'y aurait pas d'effets secondaires dont la gravité pourrait justifier une étude d'impact?

90. Tant le Parlement [59] que le CESE [60] ont attiré l'attention du législateur sur certains aspects du régime proposé qui, selon eux, étaient susceptibles de nuire considérablement à l'emploi rural régional, par exemple. Ils ont proposé des amendements substantiels. Notamment, le Parlement a suggéré que la proportion entre les aides découplées et couplées soit de 20/80 % [61]. Dans le cadre de la procédure de consultation, dans lequel le règlement attaqué allait être adopté, ni la Commission ni le Conseil n'étaient tenus de répondre formellement ou publiquement aux critiques formulées par le Parlement et par le CESE. Ce nonobstant, compte tenu du fait que leurs objections allaient au cœur du régime nouveau proposé, on se serait attendu à ce que la Commission entreprenne un examen plus minutieux des effets socio-économiques probables de sa proposition (en effectuant, par exemple, une étude d'impact à ce stade) ou à ce que le préambule du règlement attaqué tel qu'adopté explique de manière plus précise pourquoi le Conseil estimait que le régime nouveau était le bon choix normatif. Or, on ne constate rien de tel.

59 — Voir point 20, ci-dessus.
60 — Voir point 21, ci-dessus.
61 — Voir point 20, ci-dessus.

91. L'absence d'une étude d'impact spécifique, entreprise au moment où il était envisagé d'apporter des changements radicaux au régime de soutien, n'a pas nécessairement pour conséquence, bien entendu, que la Commission et, à travers celle-ci, le Conseil ne disposaient pas des informations nécessaires, quant aux effets probables des modifications proposées, pour mettre en place un nouveau régime qui satisferait au critère de la proportionnalité, et qu'ils auraient dû, à ce moment, accomplir la formalité consistant à effectuer une étude d'impact spécifique. Toutefois, il ressort des éléments produits devant la Cour et des allégations formulées à l'audience qu'ils ne disposaient pas de telles informations.

92. De plus, il ressort clairement des observations formulées par la Commission et par le Conseil à l'audience que leur préoccupation principale, lors de l'adoption du règlement attaqué, était de garantir que le nouveau régime respecterait le principe de la neutralité budgétaire. Les deux institutions semblent, dans la mesure où elles considéraient le régime de soutien communautaire pour le secteur du coton comme un système simple, avoir supposé qu'il leur suffirait de faire en sorte d'appliquer le même montant global d'aide communautaire que sous le régime précédent pour que les objectifs du protocole n° 4 et du règlement attaqué soient automatiquement réalisés.

93. Le Royaume d'Espagne a sérieusement remis en cause le bien-fondé de cette présomption. Il a principalement démontré que les institutions n'ont eu aucun égard à la possibilité que des modifications budgétairement neutres puissent néanmoins, du fait de la structure nouvelle du régime et des nouveaux mécanismes d'octroi, avoir un impact sur l'économie rurale régionale qui serait contraire aux objectifs invoqués dans le protocole n° 4 et le règlement attaqué.

94. En l'absence d'étude d'impact, certains choix effectués par la Commission et le Conseil apparaissent arbitraires. Les deux institutions ne sont pas parvenues à les justifier de manière satisfaisante dans le courant de la procédure. Deux lacunes sont particulièrement saillantes: l'absence de prise en compte des effets du régime nouveau sur l'industrie locale de transformation du coton (c'est-à-dire sur les entreprises d'égrenage) et le choix opéré en ce qui concerne le rapport arithmétique entre les aides couplées et découplées.

95. Précisons que, en concluant de la sorte, nous n'accordons *pas* nécessairement un crédit d'office aux deux études produites devant la Cour par le Royaume d'Espagne. Il n'appartient pas à la Cour de décider laquelle des positions respectives du Royaume d'Espagne, d'une part, et du Conseil et de la Commission, d'autre part, est la mieux fondée d'un point de vue économique. Il est évident que les deux appréciations présentent d'importantes divergences. Or, c'est *avant* l'instauration d'un régime nouveau radicalement différent, et non après,

que ces différences auraient dû être examinées. Un tableau comparatif montrant les marges, compte tenu des prix mondiaux, du blé dur, du maïs et du coton, tel que celui que la Commission a joint à son mémoire en intervention, n'est pas un substitut valable à un tel examen.

96. Nous ne sommes donc pas convaincue que la considération accordée par le Conseil et la Commission aux conséquences probables du régime nouveau pour les agriculteurs cultivant du coton et pour les communautés rurales auxquelles ceux-ci sont rattachés ait été suffisante pour permettre à ces institutions de concevoir un régime dont les paramètres seraient libres de tout arbitraire ou dont les effets ne seraient pas susceptibles d'être disproportionnés. À défaut d'étude d'impact, il est difficile d'imaginer comment le Conseil et la Commission auraient pu conclure que le régime de soutien nouveau constitue la mesure la plus propre «à garantir des conditions économiques qui, dans les régions propices à cette culture, permettent d'assurer la poursuite de l'activité dans le secteur du coton et d'éviter que la culture du coton ne soit supplantée par d'autres cultures», comme l'exige le règlement attaqué.

b) Défaut de tenir compte des coûts de main-d'œuvre directs dans le calcul

97. Le Conseil part du principe que la décision des agriculteurs de cultiver du coton ou d'y substituer d'autres produits repose sur la prise en considération du montant global des aides tant couplées que découplées. Cette approche est, selon nous, incorrecte. Ainsi que le Royaume d'Espagne le soutient avec raison, les agriculteurs peuvent prétendre à une aide *découplée* indépendamment du fait qu'ils cultivent du coton ou d'autres produits, et ils ne feront pousser du coton que si, en plus du chiffre des ventes aux prix du marché, le montant de l'aide *couplée* rend la production de coton rentable, compte tenu des coûts de production.

98. Sur la base des chiffres communiqués par la Commission, le Conseil fait valoir que les coûts de la culture du coton par hectare sont inférieurs à la somme de l'aide couplée par hectare et du produit de la vente, et ce même en tenant compte des coûts de la récolte. Le Conseil soutient que les coûts de production du coton s'élèvent à 1 045 euros par hectare. Il conclut qu'il sera toujours rentable pour les agriculteurs espagnols de cultiver et de récolter du coton dans le cadre du nouveau régime de soutien, étant donné que l'aide couplée est fixée par le règlement attaqué à 1 039 euros par hectare, auxquels il faut ajouter le produit de la vente du coton — estimé, approximativement, à 744 euros par hectare.

99. Toutefois, le Conseil (suivant l'exemple de la Commission) ne tient pas compte, dans son calcul des coûts associés à la culture et à

la récolte du coton, des coûts salariaux fixes [62]. À l'audience, la Commission a donné à entendre que la prise en compte des coûts salariaux fixes posait des difficultés d'ordre méthodologique. Le Royaume d'Espagne a contesté cette approche avec vigueur et allégué, sans être contredit sur ce point, que les coûts de la main-d'œuvre non pris en considération par le Conseil s'élevaient à quelque 630 euros par hectare. Lorsqu'il est tenu compte de ces coûts, la marge brute obtenue par les agriculteurs pour la culture et la vente de leur coton se trouve à ce point réduite que la culture du coton peut ne plus être attrayante.

100. Sans entreprendre une analyse détaillée des chiffres soumis par toutes les parties, il nous semble que, si le coton est effectivement (comme le prétend le Royaume d'Espagne, sans que cela soit contesté par le Conseil) une culture à forte intensité de main-d'œuvre, l'ensemble des coûts que représente cette dernière, c'est-à-dire les coûts salariaux tant fixes que saisonniers, constitue nécessairement un élément important des coûts totaux. Les coûts salariaux influencent donc certainement la décision des agriculteurs de cultiver et de récolter du coton ou un autre produit.

101. Dans le courant de la procédure, ni le Conseil ni la Commission n'ont apporté la preuve de l'inexactitude des estimations du Royaume d'Espagne quant aux coûts de main-d'œuvre. Ils n'ont pas davantage démontré que les coûts salariaux fixes ne constitueraient qu'une part négligeable des coûts salariaux totaux de la production de coton et que, en conséquence, on peut raisonnablement ne pas en tenir compte. Il s'ensuit que, en ne prenant pas en considération ces coûts salariaux et l'influence qu'ils sont susceptibles d'avoir sur la décision des agriculteurs de cultiver du coton ou d'y substituer d'autres produits, le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en adoptant le règlement attaqué. Le principe de la proportionnalité a donc été violé.

c) Conclusion quant au principe de la proportionnalité

102. Le règlement attaqué vise à maintenir les conditions économiques qui permettront d'assurer la poursuite de la production de coton dans les régions concernées et d'éviter que cette production ne soit supplantée par d'autres cultures [63]. En instituant le nouveau régime de soutien sans avoir, au préalable, analysé l'impact probable de la modification projetée sur le secteur du coton dans son ensemble (en particulier, sans avoir pris en considération les conséquences que le nouveau régime pourrait avoir pour les entre-

62 — Par opposition aux coûts saisonniers, qui ont été inclus

63 — Voir point 24, ci-dessus

prises d'égrenage et, partant, pour la production de coton, ni avoir justifié la proportion de 65/35 % arrêtée entre les aides découplées et couplées), le Conseil a fait des choix dont le caractère arbitraire viole le principe de la proportionnalité. En ne tenant pas compte des coûts salariaux fixes dans son calcul du niveau des aides couplées, le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation. À ces deux égards, le Conseil n'est donc pas parvenu à prouver que le régime de soutien nouveau est «approprié et nécessaire» pour atteindre les objectifs poursuivis. Dans cette mesure, le règlement attaqué va à l'encontre du principe de la proportionnalité et le recours du Royaume d'Espagne est fondé.

104. Il est évident que pareille décision aurait des conséquences graves. Le nouveau régime est, en effet, entré en vigueur en janvier 2006. Il y a lieu de supposer que les agriculteurs ont adapté leurs stratégies de production en comptant sur l'application des conditions prévues par le nouveau régime. Les États membres affectés ont pu, d'ores et déjà, prendre des dispositions pour mettre en œuvre ce dernier. Un certain temps sera également nécessaire au Conseil et à la Commission pour instituer un régime de remplacement.

d) Étendue de l'annulation

103. Ainsi que le Royaume d'Espagne le fait correctement observer, l'annulation de l'article 110 ter du règlement attaqué rendrait sans objet toutes les autres dispositions gouvernant le nouveau régime de soutien pour le coton. Il nous paraît donc justifié que la Cour, comme le demande le Royaume d'Espagne, annule le chapitre 10 bis du titre IV du règlement n° 1782/2003 («Aide spécifique au coton»). Cela revient, en fait, à annuler l'ensemble du nouveau régime de soutien au secteur concerné.

105. Il se justifierait, au cas où la Cour déciderait d'annuler la partie litigieuse du règlement attaqué, qu'elle fasse usage, au nom de la sécurité juridique et afin d'éviter un vide normatif qui aurait, de toute évidence, des conséquences graves pour les intérêts tant publics que privés en jeu, des pouvoirs que lui confère l'article 231, second alinéa, CE et qu'elle décide que les dispositions annulées seront appliquées jusqu'à l'adoption et à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'un nouveau régime conforme à l'arrêt à intervenir [64].

64 — Nous renvoyons, à ce propos, à un courant de jurisprudence inauguré par l'arrêt du 5 juin 1973, Commission/Conseil (81/72, Rec. p. 575), la dernière décision en date étant l'arrêt du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil (C-178/03, Rec. p. I-107, points 61 à 65).

IV — Conclusion

106. Nous proposons, par conséquent, à la Cour:

— d'annuler le chapitre 10 bis du titre IV du règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) nº 2019/93, (CE) nº1452/2001, (CE) nº 1453/2001, (CE) nº 1454/2001, (CE) nº 1868/94, (CE) nº 1251/1999, (CE) nº 1254/1999, (CE) nº 1673/2000, (CEE) nº 2358/71 et (CE) nº 2529/2001, tel qu'introduit par le règlement (CE) nº 864/2004 du Conseil, du 29 avril 2004, modifiant le règlement (CE) nº 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, et adaptant ce règlement en raison de l'adhésion de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie à l'Union européenne, comme contraire au principe de la proportionnalité;

— de maintenir les effets du chapitre 10 bis du titre IV du règlement nº 1782/2003, tel qu'introduit par le règlement nº 864/2004, jusqu'à l'adoption, dans un délai raisonnable et en conformité avec le principe de la proportionnalité, de nouvelles dispositions destinées à s'y substituer;

— de condamner le Conseil de l'Union européenne à supporter ses propres dépens ainsi que ceux du Royaume d'Espagne, et

— de condamner la Commission des Communautés européennes à supporter ses propres dépens.