ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

25 mars 2004 *

Dans l'affaire C-118/02,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunal Supremo (Espagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Industrias de Deshidratación Agrícola SA

et

Administración del Estado,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation, notamment, des règlements (CE) n° 603/95 du Conseil, du 21 février 1995, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages séchés (JO L 63, p. 1), et (CE) n° 785/95 de la Commission, du 6 avril 1995, portant modalités d'application du règlement n° 603/95 (JO L 79, p. 5),

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. P. Jann (rapporteur), faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. C. W. A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola et S. von Bahr, juges,

avocat général: M^me^ C. Stix-Hackl,
greffier: M. R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Industrias de Deshidratación Agrícola SA, par M^e^ J.-A. Leciñena Martinez, abogado,

— pour le royaume d'Espagne, par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ S. Pardo Quintillán, en qualité d'agent,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 septembre 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 6 février 2002, parvenue à la Cour le 29 mars suivant, le Tribunal Supremo a posé plusieurs questions préjudicielles sur l'interprétation, notamment, des règlements (CE) n° 603/95 du Conseil, du 21 février 1995, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages séchés (JO L 63, p. 1, ci-après le «règlement de base»), et (CE) n° 785/95 de la Commission, du 6 avril 1995, portant modalités d'application du règlement n° 603/95 (JO L 79, p. 5, ci-après le «règlement d'application»). Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours qu'une entreprise de transformation a introduit contre un décret royal dans le secteur de fourrages déshydratés.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 L'organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages séchés a été instaurée par le règlement de base. L'article 1er de ce règlement instaure un régime d'aides forfaitaires en faveur de certains produits issus de la transformation des fourrages séchés, à savoir les produits suivants:

— Farine et pellets de luzerne séchée artificiellement à la chaleur

— Farine et pellets de luzerne autrement séchée et moulue

— Luzerne, sainfoin, trèfle, lupins, vesces et autres produits fourragers similaires, séchés artificiellement à la chaleur, à l'exclusion du foin et des choux fourragers ainsi que des produits contenant du foin

— Luzerne, sainfoin, trèfle, lupins, vesces, mélilot, jarosse et serradelle, autrement séchés et moulus

— Concentrés de protéines obtenus à partir de jus de luzerne et d'herbe

— Produits déshydratés tirés exclusivement des résidus solides et du jus issus de la préparation des concentrés visés au premier tiret.

3 Les quantités pour lesquelles l'aide est octroyée sont limitées afin de restreindre la production de fourrages séchés dans la Communauté. À cet effet, des quantités maximales garanties sont établies, l'une pour les fourrages séchés à la chaleur artificielle, et l'autre pour les fourrages séchés au soleil, et sont réparties entre les États membres. En cas de dépassement desdites quantités, l'aide pour les fourrages séchés est réduite dans les États membres.

4 L'article 8 du règlement de base établit un certain nombre de conditions à remplir pour avoir droit à l'aide en vertu de l'article 1er du même règlement. Ledit article prévoit en particulier les teneurs maximales en humidité et minimales en protéines brutes, ainsi que l'exigence de fourrages séchés de qualité saine, loyale et marchande.

5 Par le règlement d'application, la Commission des Communautés européennes a fixé les modalités d'application du règlement de base.

La réglementation nationale

6 En Espagne, le décret royal n° 283/1999, du 22 février 1999 (BOE n° 46/1999, du 23 février 1999, p. 7463), établit la réglementation nationale relative au régime d'aides dans le secteur des fourrages séchés (ci-après le «décret royal»). L'article 5 de ce décret est consacré aux obligations des entreprises de transformation. Le paragraphe 3 de cet article prévoit:

«Les fourrages destinés à la déshydratation sont ceux qui arrivent à l'usine de transformation hachés et en vrac, dont la teneur minimale en humidité est de 30 pour 100, dont la durée maximale d'entreposage depuis l'entrée dans l'usine de transformation jusqu'à leur traitement est inférieure à vingt-quatre heures, et qui proviennent de parcelles situées à une distance maximale de 100 kilomètres de l'usine de transformation correspondante, à moins que, dans ce dernier cas, une distance supérieure ne soit justifiée par une garantie appropriée de transport spécialisé. De même, seuls ont droit aux aides les lots de fourrages dont le taux d'humidité moyen, à l'entrée dans l'usine de transformation, est d'au moins 35 pour cent, celui-ci devant être mesuré tous les dix jours au maximum.»

Sur le litige au principal et les questions préjudicielles

7 Par requête présentée devant le Tribunal Supremo le 31 mars 1999, la société Industrias de Deshidratación Agrícola SA a introduit un recours en annulation à l'encontre de l'article 5, paragraphe 3, du décret royal.

8 Elle fait valoir que l'adoption de cette disposition dépasse les compétences attribuées aux États membres dans le cadre de l'organisation commune de marché en cause.

9 Ayant des doutes sur l'étendue de ces compétences, le Tribunal Supremo, par ordonnance du 6 février 2002, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les articles 249, deuxième alinéa, CE, 10 CE et 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, le règlement [n° 603/95] ainsi que le règlement [n° 785/95] sont-ils compatibles avec une réglementation nationale qui subordonne l'octroi d'aides à la déshydratation de fourrages verts ou frais à la condition qu'ils arrivent hachés et en vrac dans les entreprises de transformation en vue de leur déshydratation?

2) Les articles 249, deuxième alinéa, CE, 10 CE et 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, le règlement [n° 603/95] ainsi que le règlement [n° 785/95] sont-ils compatibles avec une réglementation nationale qui subordonne l'octroi d'aides à la déshydratation de fourrages verts ou frais à la condition qu'ils arrivent à l'usine de transformation avec une teneur en humidité supérieure à 30 % et que leur taux d'humidité moyen, à leur entrée dans l'entreprise de transformation, soit d'au moins 35 %, celui-ci devant être mesuré au maximum tous les dix jours?

3) Les articles 249, deuxième alinéa, CE, 10 CE et 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, le règlement [n° 603/95] ainsi que le règlement [n° 785/95] sont-ils compatibles avec une réglementation nationale qui subordonne l'octroi d'aides à la déshydratation de fourrages verts ou frais à la condition que la durée d'entreposage entre leur entrée dans l'usine de transformation et leur traitement soit inférieure à vingt-quatre heures?

4) Les articles 249, deuxième alinéa, CE, 10 CE et 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, le règlement [n° 603/95] ainsi que le règlement [n° 785/95] sont-ils compatibles avec une réglementation nationale qui subordonne l'octroi d'aides à la déshydratation de fourrages verts ou frais à la condition qu'ils proviennent de parcelles situées à une distance maximale de 100 kilomètres de l'usine de transformation correspondante, à moins que, dans ce dernier cas, une distance supérieure ne soit justifiée par une garantie appropriée de transport spécialisé?»

Sur les questions préjudicielles

10 Par ces questions qu'il convient de traiter ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance si le règlement de base et celui d'application doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale qui pose des exigences particulières relatives aux fourrages verts ou frais à transformer, liées au mode de livraison, à leur taux d'humidité, au délai de transformation et à leur culture dans un périmètre défini.

Observations soumises à la Cour

11 La requérante au principal propose de répondre que le droit communautaire s'oppose à la réglementation nationale en cause. Selon elle, l'article 5, paragraphe 3, du décret royal excède les compétences de l'État espagnol, lesquelles seraient limitées au contrôle de la destination des aides accordées à la déshydratation des fourrages et à la gestion du paiement dans le cadre de l'organisation commune de marché en cause.

12 En effet, le règlement de base énoncerait les différentes conditions auxquelles les entreprises de transformation et leur production doivent satisfaire pour bénéficier du régime d'aides. N'y figureraient cependant pas de dispositions réglementant le mode de récolte des fourrages destinés à la déshydratation ou imposant un certain mode de récolte plutôt qu'un ou plusieurs autres, ni de dispositions prévoyant une durée maximale d'entreposage de la matière première dans l'usine de transformation avant sa déshydratation et encore moins de dispositions limitant la distance maximale devant exister entre les exploitations productrices de matière première et l'usine de transformation. Dans la mesure où la réglementation communautaire constituerait un système exhaustif, les États membres n'auraient pas compétence pour introduire de telles conditions supplémentaires.

13 Le gouvernement espagnol et la Commission sont d'avis contraire.

14 Ils font valoir que, dans les matières couvertes par une organisation commune de marché, les États membres ne disposent en principe que d'une compétence législative résiduaire, mais qu'ils restent libres de réglementer des situations non régies par le droit communautaire.

15 En l'occurrence, ni le règlement de base ni celui d'application ne prévoiraient, en leur état actuel, de définition de la notion de fourrages verts ou de fourrages frais, et donc de la matière première. Seul le produit fini, à savoir le fourrage séché, qui, en vertu de l'article 1er du règlement de base, fait l'objet de l'octroi de l'aide, serait décrit de manière exhaustive dans le règlement d'application.

16 Dans ces conditions, les États membres disposeraient d'une compétence résiduaire pour donner un contenu à la notion de fourrages frais, à condition que les mesures adoptées à cet effet ne soient pas contraires au droit communautaire et ne fassent pas obstacle au bon fonctionnement de l'organisation commune de marché.

17 Sur ce dernier point, la Commission relève que des pratiques impliquant la perte des conditions d'humidité des fourrages verts ou frais à déshydrater se sont développées en Espagne, entraînant à la fois une diminution des efforts de séchage artificiel, qui justifient le montant de l'aide élevée pour cette catégorie de produits, et une augmentation de la production de fourrages déshydratés, avec le risque d'un dépassement des quantités maximales garanties et, en fin de compte, une pénalisation des producteurs dans les autres États membres victimes de la réduction générale des quantités maximales. Le gouvernement espagnol pourrait donc opérer un contrôle à cet égard par l'instauration de mesures législatives particulières.

18 Le gouvernement espagnol soutient que la réglementation en cause a été établie dans le but essentiel de lutter contre des pratiques abusives et la fraude, ainsi que de garantir la qualité de la marchandise, telle que prévue à l'article 8 du règlement de base.

Réponse de la Cour

19 Il y a lieu de rappeler qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que, dans des domaines couverts par une organisation commune de marché, les États membres ne peuvent, en principe, plus intervenir par des dispositions nationales, prises unilatéralement (arrêt du 29 juin 1978, Dechmann, 154/77, Rec. p. 1573, point 16). Leur compétence législative ne saurait être que résiduaire et se limite aux situations non régies par la règle communautaire et aux cas où celle-ci leur reconnaît expressément compétence (arrêt du 18 septembre 1986, Commission/ Allemagne, 48/85, Rec. p. 2549, point 12).

20 Par ailleurs, il y a lieu de relever que, en présence d'un règlement portant organisation commune des marchés dans un domaine déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger

ou à y porter atteinte. Sont également incompatibles avec une organisation commune de marchés les réglementations qui font obstacle à son bon fonctionnement, même si la matière en question n'a pas été réglée de façon exhaustive par l'organisation commune de marchés (arrêts du 8 janvier 2002, Denkavit, C-507/99, Rec. p. I-169, point 32, et du 18 avril 2002, Belgique/ Commission, C-332/00, Rec. p. I-3609, point 29).

21 En l'espèce, l'organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages séchés concerne, tel qu'il résulte de l'article 1er du règlement de base, un certain nombre de produits issus de la transformation de fourrages verts ou frais. Ainsi que Mme l'avocat général l'a relevé aux points 33 et 34 de ses conclusions, les fourrages frais ne font pas eux-mêmes l'objet de cette organisation commune de marché.

22 Ni le règlement de base ni celui d'application ne visent par conséquent les conditions auxquelles doivent répondre les fourrages frais destinés à la déshydratation, telles que prévues à l'article 5, paragraphe 3, du décret royal. De même, l'article 8 du règlement de base, qui énumère les critères de qualité minimale à respecter, se réfère explicitement aux fourrages séchés et non aux fourrages frais.

23 Les États membres restent donc en principe libres de déterminer les conditions particulières relatives à ces derniers produits. Une éventuelle inégalité de traitement en résultant ne va pas, ainsi que Mme l'avocat général l'a souligné au point 42 de ses conclusions, au-delà de ce qui résulte nécessairement de cette situation. Les articles 249, deuxième alinéa, CE, 10 CE, et 34, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE ne sont donc pas affectés.

24 Quant à la question de savoir si les conditions prévues par la réglementation nationale sont de nature à faire obstacle au bon fonctionnement de l'organisation commune de marché en cause, le gouvernement espagnol et la Commission ont

souligné, sans être contredits, que le but essentiel de la réglementation était de lutter contre les pratiques abusives et la fraude, ainsi que de garantir la qualité de la matière première des produits bénéficiant de l'aide.

25 Dans ces conditions, et pour les raisons relevées par M^me^ l'avocat général aux points 37 à 41 de ses conclusions, les critères posés par la réglementation nationale en cause ne font pas obstacle au bon fonctionnement de l'organisation commune de marché concernée.

26 Il convient donc de répondre aux questions posées que le règlement de base et celui d'application doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui pose des exigences particulières relatives aux fourrages verts ou frais à transformer, liées au mode de livraison, à leur taux d'humidité, au délai de transformation et à leur culture dans un périmètre défini.

Sur les dépens

27 Les frais exposés par le gouvernement espagnol et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunal Supremo, par ordonnance du 6 février 2002, dit pour droit:

Le règlement (CE) n° 603/95 du Conseil, du 21 février 1995, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fourrages séchés, et le règlement (CE) n° 785/95 de la Commission, du 6 avril 1995, portant modalités d'application du règlement n° 603/95, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui pose des exigences particulières relatives aux fourrages verts ou frais à transformer, liées au mode de livraison, à leur taux d'humidité, au délai de transformation et à leur culture dans un périmètre défini.

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 mars 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président

V. Skouris