Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIILO JÄÄSKINEN
présentées le 6 février 2013 [1]

Affaire C-373/11

Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou
contre
Ypoyrgos Oikonomias kai Oikonomikon
et
Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon

[demande de décision préjudicielle formée par le Symvoulio tis Epikrateias (Grèce)]

«Règlement (CE) nº 1782/2003 — Article 69 — Validité — Règlement (CE) nº 795/2004 — Article 48 — Politique agricole commune — Paiement supplémentaire octroyé pour des types particuliers d'agriculture et la production de qualité — Mise en œuvre par un État membre — Discrimination — Articles 2 CE, 32 CE, 33 CE et 34 CE»

I – Introduction

1. Dans la présente affaire, le Symvoulio tis Epikrateias (Conseil d'État, Grèce) cherche à obtenir une clarification quant à la validité de l'article 69 du règlement (CE) nº 1782/2003 du Conseil, du 29 septembre 2003 [2], qui autorise les États membres, pour une période transitoire, à fixer librement le taux de retenue (entre 0 et 10 % du plafond national global) afin d'effectuer des paiements supplémentaires pour des types particuliers d'agriculture et pour la production de qualité.

2. En substance, la question déférée par la juridiction nationale concerne les limites dans lesquelles le législateur de l'Union européenne est autorisé à déléguer aux États membres la mise en œuvre de la politique agricole commune (ci-après la «PAC»). Dans le cas du secteur du tabac, les États membres ont adopté différentes approches concernant l'introduction de régimes de paiement unique et les niveaux des taux de retenue pour les paiements supplémentaires prévus par le règlement nº 1782/2003.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Règlement 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) nº 1452/2001, (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 (JO L 270, p. 1).

3. Cela est, en particulier, un des aspects fondamentaux de la réforme de la PAC, qui a commencé à prendre forme depuis l'adoption de ce que l'on appelle l'Agenda 2000 [3], lors de la réunion du Conseil européen à Berlin le 26 mars 1999. En effet, un des principaux objectifs de cette réforme était la rationalisation et la simplification des règles pertinentes de l'Union européenne, tout en réalisant une plus grande décentralisation de la mise en œuvre des politiques, en laissant une plus large marge aux États membres et à leurs régions [4].

II – Cadre juridique

A – *Droit de l'Union*

4. L'article 64, paragraphes 1 et 2, du règlement nº 1782/2003 dispose:

«1. Un État membre peut décider, au plus tard le 1er août 2004, d'appliquer, au niveau national ou régional, le régime de paiement unique prévu aux chapitres 1 à 4 dans les conditions fixées dans la présente section.

2. En fonction du choix fait par chaque État membre, la Commission fixe, conformément à la procédure visée à l'article 144, paragraphe 2, un plafond pour chacun des paiements directs visés respectivement aux articles 66, 67, 68 et 69.

Ce plafond est égal à la composante de chaque type de paiement direct dans les plafonds nationaux visés à l'article 41, multipliée par les pourcentages de réduction appliqués par les États membres conformément aux articles 66, 67, 68 et 69.

Le montant total des plafonds fixés est déduit des plafonds nationaux visés à l'article 41 conformément à la procédure visée à l'article 144, paragraphe 2.

[…]»

5. L'article 69 du règlement nº 1782/2003 dispose:

«Les États membres peuvent conserver jusqu'à 10 % de la composante des plafonds nationaux visés à l'article 41 qui correspond à chaque secteur visé à l'annexe VI. […]

Dans ce cas, et dans les limites du plafond fixé conformément à l'article 64, paragraphe 2, l'État membre concerné effectue, sur une base annuelle, un paiement supplémentaire aux agriculteurs, dans le secteur ou les secteurs visés par ladite mesure.

Le paiement supplémentaire est octroyé pour des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles dans des conditions que la Commission devra définir conformément à la procédure visée à l'article 144, paragraphe 2.»

6. En adoptant le règlement (CE) nº 795/2004 [5], la Commission européenne a arrêté les règles d'application du régime de paiement unique prévu dans le règlement nº 1782/2003.

3 — Communication de la Commission, «Agenda 2000: pour une Union plus forte et plus large», COM(97)2000, *Bulletin de l'Union européenne,* supplément 5/97 (ci-après l'«Agenda 2000»). Voir, notamment, section III de cette communication.

4 — Voir p. 28 de l'Agenda 2000.

5 — Règlement du 21 avril 2004, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement nº 1782/2003 (JO L 141, p. 1).

7. L'article 48 du règlement nº 795/2004 dispose:

«1. Le paiement supplémentaire prévu à l'article 69 du règlement (CE) nº 1782/2003 est alloué, sans préjudice des dispositions de l'article 37, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1257/1999 et de ses modalités d'application, dans les conditions prévues aux paragraphes 2 à 6 du présent article.

2. Le paiement est accordé uniquement aux agriculteurs au sens de l'article 2, point a), du règlement (CE) nº 1782/2003, indépendamment du fait qu'ils aient ou non introduit une demande au titre du régime de paiement unique ou qu'ils détiennent ou non des droits au paiement.

3. Par les termes 'dans le secteur ou les secteurs visés par ladite mesure', on entend que le paiement peut être demandé, en principe, par tous les agriculteurs produisant, à la date d'introduction d'une demande de paiement supplémentaire et dans les conditions prévues par le présent article, les produits relevant du ou des secteurs énumérés à l'annexe VI du règlement (CE) nº 1782/2003.

4. Si le paiement vise des modes de production ou des mesures relatives à la qualité et à la commercialisation ne portant pas sur une production déterminée ou si la production ne relève pas directement d'un secteur, il peut être octroyé à condition que le prélèvement soit appliqué à l'ensemble des secteurs énumérés à l'annexe VI du règlement (CE) nº 1782/2003 et que seuls les agriculteurs des secteurs mentionnés dans cette annexe participent au régime.

5. En cas d'application de l'article 69 du règlement (CE) nº 1782/2003 au niveau régional, le prélèvement est calculé sur la base de la composante des paiements des secteurs concernés dans la région concernée.

Les États membres délimitent la région au niveau territorial approprié selon des critères objectifs et de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché ou de la concurrence.

6. Les États membres concernés communiquent, au plus tard le 1er août de l'année précédant la première année d'application du régime de paiement unique, les informations relatives au paiement qu'ils entendent octroyer et, en particulier, les conditions d'admissibilité et les secteurs concernés.

Toute modification de la communication visée au premier alinéa est effectuée au plus tard le 1er août d'une année donnée et s'applique à l'année suivante. Elle est notifiée immédiatement à la Commission, accompagnée de l'indication des critères objectifs justifiant cette modification. Un État membre ne peut cependant pas modifier les secteurs concernés ni le taux de retenue.»

8. Le règlement nº 1782/2003 a été abrogé par le règlement (CE) nº 73/2009 du Conseil[6].

B – *Droit national*

9. Le règlement nº 1782/2003 et le règlement nº 795/2004 ont été transposés en droit interne pas deux décisions conjointes du ministre des Affaires économiques et des Finances et du ministre du Développement rural et de l'Alimentation: la décision conjointe nº 292464, du 9 août 2005[7] (ci-après la «décision conjointe de 2005»), établissant de manière générale les mesures administratives d'exécution additionnelles et les mesures en vue du calcul du nombre et de la valeur des droits des personnes

6 — Règlement du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) nº 1290/2005, (CE) nº 247/2006 et (CE) nº 378/2007, et abrogeant le règlement nº 1782/2003 (JO L 30, p. 16). Le règlement nº 795/2004 n'est plus non plus en vigueur, ayant été abrogé par le règlement (CE) nº 1120/2009 de la Commission, du 29 octobre 2009, portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement nº 73/2009 (JO L 316, p. 1).

7 — FEK B 1122.

éligibles au paiement unique, et la décision conjointe n° 49143, du 8 août 2006[8] (ci-après la «décision conjointe de 2006»), établissant spécifiquement les mesures (méthode de paiement, montants payés, documents justificatifs pour le paiement) aux fins du paiement supplémentaire (retenue au titre de la qualité) dans le secteur du tabac.

10. L'article 16 et l'annexe I de la décision conjointe de 2005 fixent le pourcentage pour le paiement (retenue au titre de la qualité) pour le tabac à 2 %.

III – Le litige au principal et la question déférée à titre préjudiciel

11. En novembre 2006, la Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (association grecque des industries transformatrices du tabac, ci-après l'«association») a demandé l'annulation de la décision conjointe de 2006 devant le Symvoulio tis Epikrateias. Dans le cadre de cette procédure, l'association a également contesté la légalité de la décision conjointe de 2005. Selon l'association, les deux décisions conjointes sont illégales, dans la mesure où elles transposent l'article 69 du règlement n° 1782/2003, qui est lui-même illégal, puisqu'il est contraire à plusieurs dispositions des traités de l'Union européenne.

12. C'est dans ces circonstances que le Symvoulio tis Epikrateias, ayant des doutes quant à la validité de l'article 69 du règlement n° 1782/2003, a décidé de suspendre la procédure et de saisir la Cour de justice de la question préjudicielle suivante:

«L'article 69 du règlement n° 1782/2003, en vertu duquel les États membres sont autorisés à fixer – dans la limite de 10 % de la composante des plafonds nationaux visés à l'article 41 et dans le respect des conditions visées à l'article 69, paragraphe 3 – des taux de conservation différents pour l'octroi d'une aide supplémentaire aux producteurs, est-il compatible, en ce qu'il autorise cette différenciation du taux de conservation, avec les articles 2 CE, 32 CE et 34 CE, ainsi qu'avec les objectifs de garantie d'un revenu stable pour les producteurs et de conservation des zones rurales?»

13. L'association, la République hellénique, le Conseil de l'Union européenne et la Commission ont déposé des observations écrites. Tous ont participé à l'audience qui s'est tenue le 21 novembre 2012.

IV – Analyse

A – *Remarques liminaires*

14. Le règlement n° 1782/2003 établit des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la PAC et certains régimes de soutien aux agriculteurs, et il modifie plusieurs règlements antérieurs. Il constituait un des principaux textes juridiques de la réforme de la PAC, qui visait à améliorer la compétitivité du secteur agricole, en promouvant une agriculture durable axée sur le marché et en renforçant la politique de développement rural[9].

15. En substance, le règlement n° 1782/2003 prévoit, d'une part, une réduction progressive, jusqu'en 2012, des montants des paiements directs à octroyer aux agriculteurs (article 11) et, d'autre part, l'introduction d'un régime de paiement unique (articles 33 à 71).

8 — FEK B 1333.

9 — Voir propositions de règlements du Conseil par la Commission – Exposé des motifs – Une perspective politique à long terme pour une agriculture durable [COM(2003) 23 final, p. 1].

1. Portée et objet de la présente demande de décision à titre préjudiciel

16. Au préalable, il est important de clarifier l'application ratione temporis des règles de l'Union européenne qui sont applicables au cas d'espèce. En effet, alors que certaines des parties ayant déposé des observations se réfèrent, dans leurs arguments, à certaines dispositions des traités de l'Union européenne actuellement en vigueur, les faits qui sont à l'origine de la présente procédure se sont produits avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. De plus, ainsi que je l'ai mentionné, le règlement nº 1782/2003 a été abrogé avant cette date, même s'il a continué à produire des effets par la suite. À la lumière de ces éléments, je pense que le cadre juridique approprié de l'affaire est le droit de l'Union européenne tel qu'il existait à la date à laquelle le litige a été introduit devant la juridiction nationale.

17. Cela étant, ainsi que je l'expliquerai plus en détails ci-après, je ne pense pas que les changements introduits par le traité de Lisbonne ont un réel impact sur l'appréciation en droit de la présente affaire. Les dispositions des traités actuellement en vigueur sont fondamentalement équivalentes aux anciennes dispositions, ou elles ont simplement codifié des principes juridiques reconnus dans la jurisprudence ou rendus explicites dans d'autres instruments juridiques.

18. De même, le fait que les règlements nº 1782/2003 et nº 795/2004 ont été entre-temps abrogés n'a pas de rapport avec la présente affaire. Ainsi que l'affirme la juridiction de renvoi dans son ordonnance, et ainsi que la Commission l'a confirmé dans ses observations, l'article 69 du règlement nº 1782/2003 produisait toujours des effets lorsque la présente affaire a été introduite devant la juridiction nationale (13 novembre 2006) et, en particulier, les paiements prévus par ce règlement ont été effectués jusqu'en juin 2010.

19. Deuxièmement, je souligne que toutes les parties conviennent que la présente demande préjudicielle ne porte pas sur la compatibilité, avec le droit de l'Union européenne, des mesures adoptées par le gouvernement grec en vue d'exécuter les règlements nº 1782/2003 et nº 795/2004 et, en particulier, sur la légalité des décisions conjointes de 2005 et de 2006. En effet, la juridiction de renvoi ne demande pas à la Cour d'interpréter une disposition du droit de l'Union européenne, mais bien de se prononcer sur sa *validité*.

20. Par conséquent, le point de savoir si les autorités grecques ont correctement appliqué les règles pertinentes du droit de l'Union européenne n'est pas une question soulevée dans la présente affaire. En conséquence, mon analyse juridique se concentrera exclusivement sur la validité de l'article 69 du règlement nº 1782/2003.

21. Troisièmement, il est utile de rappeler que la compétence de l'Union européenne en matière agricole est par nature une compétence partagée. En fait, le nouvel article 4, paragraphe 2, sous d), TFUE mentionne l'agriculture parmi les domaines de compétence partagée entre l'Union européenne et ses États membres. La doctrine juridique a débattu, et de manière approfondie, de la question de savoir si, et dans quelle mesure, le traité de Lisbonne avait modifié quoi que ce soit à cet égard [10]. Toutefois, selon moi, cela n'est pas en soi pertinent parce que, encore avant le traité de Lisbonne, la Cour a constamment affirmé que, dans les domaines couverts par l'organisation commune des marchés, les États membres disposent d'un pouvoir législatif résiduel en ce qui concerne les situations non régies par les règles de l'Union européenne ou lorsque ces règles leur confèrent expressément des pouvoirs d'exécution [11].

10 — Voir, par exemple, Bianchi, D., *La politique agricole commune (PAC) – Toute la PAC, rien d'autre que la PAC!*, Bruylant, 2006, p. 92 à 95.

11 — Voir, entre autres, arrêts du 7 février 1984, Jongeneel Kaas e.a. (237/82, Rec. p. 483, points 13 et 16); du 3 octobre 1985, Rederij De Boer (207/84, Rec. p. 3203, points 26 à 29); du 18 septembre 1986, Commission/Allemagne (48/85, Rec. p. 2549, point 12), et du 25 mars 2004, Industrias de Deshidratación Agrícola (C-118/02, Rec. p. I-3073, point 19).

22. Le fait que la politique agricole soit un domaine dans lequel à la fois l'Union européenne et les États membres ont le pouvoir de légiférer et d'adopter des actes juridiquement contraignants [12] n'est pas sans importance dans la présente affaire. En effet, ainsi que le laissait entendre l'ancien article 5 CE (remplacé, en substance, par l'article 5 TUE), l'utilisation de la compétence de l'Union européenne dans un tel domaine est régie par le principe de subsidiarité. En conséquence, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union européenne n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent être mieux réalisés au niveau de l'Union européenne.

23. Il est important de faire observer que la délégation de la mise en œuvre des règles de l'Union européenne aux autorités nationales et, le cas échéant, aux autorités régionales ou locales, est également autorisée dans des domaines de compétence exclusive [13]. Néanmoins, une telle délégation peut jouer un rôle encore plus proéminent lorsqu'elle intervient dans des domaines de compétence partagée. En effet, dans ces domaines, le choix quant au point de savoir si le législateur de l'Union européenne doit déléguer l'exécution aux autorités domestiques et sur quoi doit porter cette délégation doit également respecter le principe de subsidiarité.

24. Par conséquent, on peut difficilement contester que, en matière agricole, les États membres conservent toujours certains pouvoirs d'action aux côtés de l'Union européenne. En particulier, les autorités des États membres peuvent et doivent agir, lorsqu'ils y sont invités par l'Union européenne, aux fins d'appliquer ou de mettre en œuvre la réglementation de l'Union européenne dans ce domaine [14]. Pour ces questions, je renvoie également aux conclusions présentées par l'avocat général Trstenjak dans l'affaire Horvath, dans lesquelles elle a souligné en quoi une élaboration des règles décentralisée et différenciée dans le cadre de la PAC n'était pas en soi incompatible avec les principes applicables des traités de l'Union européenne [15].

25. Par conséquent, la question de la validité soulevée dans la présente affaire concerne uniquement la manière dont l'article 69 du règlement nº 1782/2003 a réalisé une telle délégation en accordant aux États membres une certaine marge d'appréciation pour effectuer les paiements supplémentaires dans le cadre de la réforme de la PAC.

2. Découplage de l'aide et de la production

26. Entre autres choses, le point central de cette réforme est ce que l'on appelle le *découplage* de l'aide directe aux agriculteurs; sauf exceptions, les paiements ne sont plus reliés à une production spécifique. En conséquence, les agriculteurs reçoivent des paiements directs dont le montant n'est pas affecté, par exemple, par le type de culture ou par la quantité de produits fabriqués.

27. Je mentionne explicitement le découplage étant donné que, selon moi, les effets négatifs sur l'industrie du tabac en Grèce allégués par l'association, s'il y en a, seraient le résultat non pas de la mesure prévue à l'article 69 du règlement nº 1782/2003, mais de l'application du découplage au secteur du tabac.

28. L'axe principal des arguments avancées par l'association pour contester la validité de l'article 69 du règlement nº 1782/2003 est que le législateur de l'Union européenne a prévu une marge de manœuvre pour les autorités nationales qui est trop large. Selon l'association, le fait que le législateur européen a autorisé les autorités nationales à fixer librement, dans la limite des 10 %, le pourcentage du plafond

12 — Il s'agit de l'expression désormais codifiée à l'article 2, paragraphe 2, TFUE.

13 — Voir article 2, paragraphe 1, TFUE.

14 — Voir actuel article 291 TFUE, qui remplace en substance le troisième tiret de l'article 202 CE et qui codifie la déclaration nº 43 relative au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

15 — Voir points 90 à 94 des conclusions présentées dans cette affaire (arrêt du 16 juillet 2009, C-428/07, Rec. p. I-6355).

national qui doit être conservé et utilisé pour les paiements supplémentaires est incompatible avec certains des principes de base de la PAC et a entraîné des distorsions de concurrence indues. La principale raison en est que, en raison de cette marge d'appréciation, il est inévitable que différents États membres choisissent un pourcentage différent pour le plafond national. En conséquence, des producteurs de tabac situés dans différents États membres recevront différents montants de paiement supplémentaire. Cela aurait pour effet que la Grèce connaît actuellement une forte diminution de la production de tabac.

29. Cependant, le gouvernement grec fait observer à juste titre, dans ses observations écrites, que ce raisonnement semble vicié dans la mesure où il est fondé sur une prémisse incorrecte. En dépit de ce que l'expression «paiement supplémentaire» peut suggérer, ces paiements ne viennent pas s'ajouter au montant maximal de paiement qui peut être effectué en tant que paiements directs. En termes très simples, l'article 69 du règlement nº 1782/2003 autorisait les États membres, au lieu de verser la totalité de l'aide à laquelle les agriculteurs avaient droit au titre de paiements directs, à verser le montant partiellement en tant que paiements directs et partiellement en tant que paiements supplémentaires. L'idée qui sous-tendait l'article 69 était que les États membres pouvaient décider, s'ils le souhaitaient, de réduire légèrement les paiements directs pour l'ensemble des producteurs jusqu'à un maximum de 10 %, et d'utiliser les ressources ainsi libérées pour effectuer un paiement supplémentaire limité à des agriculteurs présentant des caractéristiques spécifiques [16].

30. Cependant, cette répartition du montant de l'aide entre paiements directs et, le cas échéant, paiements supplémentaires n'affecte en aucune manière le montant total payable aux producteurs, dans la mesure où les plafonds nationaux restent inchangés [17]. Par exemple, en termes économiques, il ne fait aucune différence pour le secteur recevant l'aide que, sur un certain montant, qui correspond au plafond national, 98 % soient distribués au titre de paiements directs et 2 % au titre de paiements supplémentaires, ou 90 % au titre de paiements directs et 10 % au titre de paiements supplémentaires, en dépit du fait que cela puisse affecter la distribution de l'aide au sein du secteur.

31. Cela est particulièrement vrai en Grèce, puisque le gouvernement grec a jugé que les conditions d'octroi des paiements supplémentaires étaient remplies par tous les producteurs de tabac situés sur son territoire et que, en soi, ces paiements sont parvenus aux mêmes producteurs qui auraient reçu ces montants en tant que paiements directs, si les paiements supplémentaires n'avaient pas existé.

32. Par conséquent, les arguments de l'association me semblent dénués de pertinence. Les prétendues distorsions de concurrence ou la baisse de la production agricole ne semblent pas être le résultat de la mesure attaquée. Cela a été confirmé, bien qu'indirectement, au cours de l'audience par le représentant de l'association.

33. En fait, j'ai plutôt l'impression que l'association n'est pas d'accord avec le découplage de l'aide aux agriculteurs, et ce pour deux raisons. Premièrement, la mise en œuvre partielle du découplage autorisée par l'article 64 du règlement nº 1782/2003 aboutirait à une différence de traitement entre producteurs situés dans différents États membres. Deuxièmement, le découplage découragerait les producteurs de tabac de poursuivre la culture de ce produit et cela entraînerait, à son tour, une chute de la production de tabac en Grèce, au détriment des intérêts de l'industrie grecque de transformation du tabac, représentée par l'association.

16 — L'article 69 parle en fait d'aide «pour des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles».

17 — Voir, notamment, considérant 31 du règlement nº 1782/2003.

34. Cependant, il importe peu, aux fins de la présente affaire, que ces allégations soient exactes ou non, parce que le découplage en tant que tel, ou sa mise en œuvre partielle en application de l'article 64 du règlement nº 1782/2003, ne fait pas l'objet de la présente procédure. De plus, les arguments avancés par l'association sur ce point semblent être totalement erronés. La PAC n'a pas pour objectif de garantir qu'une production d'un produit agricole déterminé soit maintenue inchangée au fil des ans. En fait, à la fois avant et après la réforme de la PAC, c'est le contraire qui est sans doute vrai [18].

35. De plus, selon le considérant 28 du règlement nº 1782/2003, le paiement unique ne devrait pas être subordonné à la production d'un produit spécifique afin de laisser les agriculteurs libres de choisir ce qu'ils veulent produire sur leurs terres.

36. Ayant clarifié la portée de la présente procédure préjudicielle, je vais examiner maintenant la validité de l'article 69 du règlement nº 1782/2003. À cet égard, je fais observer que le Symvoulio tis Epikrateias s'interroge sur la compatibilité de cette disposition avec le droit de l'Union européenne uniquement au regard de trois moyens distincts: i) les dispositions combinées de l'article 34 CE et de l'article 2 CE; ii) l'article 32 CE et iii) les objectifs de «garantie d'un revenu stable pour les producteurs» et de «conservation des zones rurales». Cependant, dans les observations qu'elle a soumises à la Cour, l'association développe également des moyens additionnels à l'appui de son affirmation selon laquelle la disposition en cause est invalide.

37. J'examinerai en premier lieu les éventuels motifs d'invalidité soulevés dans la décision de la juridiction de renvoi. J'examinerai ensuite les moyens additionnels soulevés par l'association, dans la mesure où ils présentent un lien suffisant avec les préoccupations soulevées par cette juridiction. Cependant, je ne pense pas que la Cour doive examiner, dans son arrêt, les arguments avancés devant le Symvoulio tis Epikrateias qui ont déjà été rejetés.

B – *Éventuels motifs d'invalidité*

1. Les articles 2 CE et 34 CE

38. En substance, le Symvoulio tis Epikrateias demande à la Cour si l'article 69 du règlement nº 1782/2003 est incompatible avec l'article 34 CE (actuellement article 40 TFUE) lu en combinaison avec l'article 2 CE (actuellement article 3 TUE), qui établissent un marché commun pour les produits agricoles [19].

39. D'après l'association, l'application de l'article 69 du règlement nº 1782/2003 entraînerait des distorsions de concurrence entre producteurs du même produit situés dans différents États membres, étant donné que cela placerait les producteurs dont l'État membre fixe un pourcentage de retenue peu élevé dans une position désavantageuse vis-à-vis des producteurs situés dans d'autres États membres dans lesquels le pourcentage a été fixé à un niveau plus élevé. De plus, cela entraînerait une discrimination entre producteurs et consommateurs situés dans différents États membres.

18 — Par exemple, dans l'arrêt Hauer, la Cour a admis qu'une disposition qui interdisait la plantation de nouvelles vignes pour une période limitée était justifiée par les objectifs de l'intérêt général consistant en la réduction immédiate des surplus de production et en la préparation, à long terme, d'une restructuration de l'industrie du vin. Voir arrêt du 13 décembre 1979, Hauer (44/79, Rec. p. 3727, points 17 à 33). Plus généralement, sur les efforts de la Communauté européenne pour combattre la surproduction de certains produits agricoles dans les années 1970 et 1980, voir Usher, J., *EC Agricultural Law,* 2e éd., Oxford University Press, 2001, p. 34 à 39.

19 — L'article 2 CE dispose: «La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, […] et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes […] de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, […] le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres». L'article 34 CE prévoit une organisation commune des marchés agricoles, prenant la forme de règles communes en matière de concurrence, d'une coordination obligatoire des diverses organisations nationales de marché ou d'une organisation européenne du marché. L'organisation commune peut comporter notamment des subventions à la production et à la commercialisation des différents produits. L'organisation commune doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté.

40. Au préalable, je rappellerais que l'article 34, paragraphe 2, CE, qui interdit toute discrimination dans le cadre de la PAC, est simplement une expression spécifique du principe général d'égalité de traitement, qui requiert que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié [20]. Dans le respect de ce principe, le législateur de l'Union européenne a adopté, dans le règlement nº 1782/2003, plusieurs dispositions visant à prévoir un traitement différent pour des situations qui, en raison du produit particulier [21] ou de la zone géographique [22], nécessitaient des règles spécifiques.

41. Si l'on revient maintenant aux arguments avancés par l'association, je peux tout d'abord affirmer que je ne les trouve pas persuasifs, pour les motifs dont j'ai déjà parlé. Le montant total des paiements aux agriculteurs dans un secteur demeure dans chaque pays essentiellement le même, indépendamment de la question de savoir si les autorités nationales décident de recourir à la possibilité prévue à l'article 69 du règlement nº 1782/2003 d'introduire des paiements supplémentaires et, si tel est le cas, quel que soit le niveau de retenue qu'ils fixent à cet effet. Ce n'est que la distribution à l'intérieur de chaque pays, bien que ce ne soit pas le cas dans le secteur agricole du tabac en Grèce, qui serait susceptible de créer certaines différences plus substantielles, en ce que certains producteurs pourraient obtenir uniquement des paiements directs, alors que d'autres pourraient également recevoir des paiements supplémentaires.

42. En toute hypothèse, je suis d'avis que la différence de traitement alléguée découlant de l'application de la disposition attaquée serait objectivement justifiée et, partant, ne constituerait pas une discrimination interdite par le droit de l'Union européenne ou ne provoquerait aucune distorsion de concurrence indue.

43. En ce qui concerne le premier aspect, je soulignerais que la Cour a déjà déclaré que le fait que l'adoption d'une mesure dans le cadre d'une organisation commune de marché puisse avoir des répercussions différentes pour certains producteurs en raison de leur production individuelle ou des conditions locales ne saurait être considéré comme une discrimination interdite par le traité, dès lors que la mesure est basée sur des critères objectifs, adaptés aux besoins du fonctionnement global de l'organisation commune de marché [23]. De même, la Cour a admis que la situation dans différents États membres n'est pas toujours comparable et que, en tant que telle, elle peut justifier des divergences dans la réglementation applicable en ce qui concerne cet État membre ou certains producteurs sur son territoire [24].

44. Enfin, dans l'arrêt Horvath précité, la Cour a tout d'abord rappelé sa jurisprudence établie [25], selon laquelle l'interdiction de discrimination ne vise pas les éventuelles disparités de traitement qui peuvent résulter, d'un État membre à l'autre, des divergences existant entre les législations des différents États membres, du moment que ces législations affectent de manière égale toutes personnes relevant de

20 — Voir, entre autres, arrêts du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil (203/86, Rec. p. 4563, point 25); du 17 avril 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Rec. p. I-1961, point 35), et du 23 octobre 2007, Pologne/Conseil (C-273/04, Rec. p. I-8925, point 86).

21 — Voir, entre autres, article 66 (paiements pour les grandes cultures), article 67 (paiements pour la viande ovine et caprine), article 68 (paiements pour la viande bovine), articles 76 à 78 (prime aux protéagineux), articles 79 à 82 (aide spécifique au riz), articles 83 à 87 (paiement à la surface pour les fruits à coque), articles 88 à 92 (aide aux cultures énergétiques), articles 93 et 94 (aide aux pommes de terre féculières), articles 95 à 97 (prime aux produits laitiers et paiements supplémentaires).

22 — Par exemple, les articles 10, paragraphe 5, et 70, paragraphe 1, sous b), prévoyant des règles spéciales pour les «agriculteurs des départements français d'outre-mer, des Açores et de Madère, des îles Canaries et des îles de la mer Égée», ainsi que l'article 98 prévoyant une aide régionale spécifique pour les grandes cultures en Finlande et en Suède au nord du soixante-deuxième parallèle.

23 — Voir arrêt du 9 juillet 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301, point 34).

24 — Voir, par exemple, arrêts Espagne/Conseil (précité, points 25 à 30); du 21 février 1990, Wuidart e.a. (C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 30); du 15 avril 1997, Irish Farmers Association e.a. (C-22/94, Rec. p. I-1809, points 32 à 37), et Pologne/Conseil (précité, points 86 à 88).

25 — Voir, en ce sens, arrêts du 3 juillet 1979, van Dam e.a. (185/78 à 204/78, Rec. p. 2345, point 10); du 1er février 1996, Perfili (C-177/94, Rec. p. I-161, point 17), et du 12 juillet 2005, Schempp (C-403/03, Rec. p. I-6421, point 34).

leur champ d'application. Deuxièmement, elle a tiré les conséquences de sa jurisprudence en concluant que, lorsque le système constitutionnel d'un État membre prévoit que des autorités régionales disposent d'une compétence législative, la seule adoption, par lesdites autorités, de normes différentes en matière de PAC ne constitue pas une discrimination contraire au droit de l'Union européenne [26].

45. Dans les circonstances du cas d'espèce, je ne trouve aucun motif pour s'écarter de ces principes. En particulier, je pense que le raisonnement tenu par la Cour dans l'arrêt Horvath est, mutatis mutandis, applicable à la présente espèce. Le simple fait que, dans l'affaire Horvath, la différence de traitement était le produit d'une législation adoptée de manière autonome par chaque État membre aux fins de mettre en œuvre les règles de l'Union européenne, alors que, en l'espèce, cette différence serait la conséquence logique de la marge d'appréciation explicitement laissée aux autorités des États membres par le législateur de l'Union européenne en vue de cette mise en œuvre, ne justifie pas, selon moi, une conclusion différente.

46. En ce qui concerne le deuxième aspect relatif aux distorsions de concurrence, je ferais observer que la Cour, sur la base d'une jurisprudence constante, a déclaré, dans l'arrêt Vodafone e.a., qu'il a été «reconnu au législateur communautaire, dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont conférées, un large pouvoir d'appréciation dans les domaines où son action implique des choix de nature tant politique qu'économique ou sociale, et où il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes. […] Toutefois, même en présence d'un tel pouvoir, le législateur communautaire est tenu de baser son choix sur des critères objectifs. De plus, dans le cadre de l'appréciation des contraintes liées à différentes mesures possibles, il doit examiner si les objectifs poursuivis par la mesure retenue sont de nature à justifier des conséquences économiques négatives, même considérables, pour certains opérateurs» [27].

47. Dans la présente affaire, même si certaines conséquences négatives devaient être engendrées, pour certains producteurs, par la mesure en question, je ne vois rien qui suggérerait que le législateur de l'Union européenne n'a pas basé sa décision d'accorder une certaine marge d'appréciation aux États membres dans la mise en œuvre de l'article 69 du règlement nº 1782/2003 sur des motifs solides et objectifs, ou que ces conséquences négatives ne pourraient être justifiées, par exemple, par l'objectif de garantir une transition plus souple entre les deux régimes de la PAC, ou de fournir une aide adaptée aux conditions ou aux besoins nationaux.

48. À cet égard, je fais observer que les considérants 33 et 34 du règlement nº 1782/2003 exposent les motifs pour lesquels le législateur de l'Union européenne a introduit certaines règles spécifiques pour la mise en œuvre régionale et optionnelle, en particulier son article 69. De plus, l'association n'a avancé aucun argument qui remette sérieusement en cause les objectifs poursuivis ainsi que la logique et les critères sur lesquels s'est fondé le législateur en adoptant ces règles.

2. L'article 32 CE

49. L'association fait également valoir, en substance, que l'article 69 du règlement nº 1782/2003 est en contradiction avec l'article 32 CE [28] (aujourd'hui article 38 TFUE). Cela serait dû au fait que, en autorisant les États membres à fixer librement, sans critères ou conditions préalables, le pourcentage de retenue appliqué au plafond national dont ils pourront disposer pour soutenir un produit qui, tel le

26 — Voir points 47 à 58 de l'arrêt Horvath.

27 — Arrêt du 8 juin 2010 (C-58/08, Rec. p. I-4999, points 52 et 53).

28 — Selon l'article 32 CE, le fonctionnement et le développement du marché commun pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune, dont la portée, en termes d'activités et de produits, est définie dans la même disposition du traité.

tabac brut, fait l'objet d'une organisation commune du marché, cette disposition met essentiellement un terme à l'organisation commune du marché pour ce produit. En d'autres mots, l'article 69 du règlement nº 1782/2003 «renationaliserait», en substance, la politique agricole, contournant ainsi les principes fondamentaux gouvernant le marché intérieur et la PAC.

50. Je ne suis pas convaincu par un tel argument. Selon moi, il est inconcevable que la marge d'appréciation qui a été reconnue aux autorités des États membres en ce qui concerne la possibilité d'accorder des paiements supplémentaires et le niveau correspondant de retenue, dans les limites des 10 % du plafond national, pourrait ébranler l'un des principes fondamentaux gouvernant la PAC ou le marché intérieur.

51. Au contraire, la reconnaissance d'une certaine marge de manœuvre aux autorités nationales pour adopter des mesures qui pourraient être appropriées pour garantir une transition plus souple, dans une période délicate pour les marchés agricoles européens, me semble être en totale conformité avec le principe juridique désormais incorporé à l'actuel article 39, paragraphe 2, TFUE. Cette disposition requiert que le législateur tienne en compte, entre autres choses, «du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles». La nécessité d'accorder aux États membres une telle marge d'appréciation est en fait soulignée au considérant 33 du règlement nº 1782/2003.

52. Sur cette base, je pense que l'on ne saurait tenir pour manifestement erroné le fait de considérer que les autorités nationales sont mieux placées pour adopter des décisions qui pourraient concerner, par exemple, le taux de retenue pour les paiements supplémentaires, ou la détermination du type spécifique d'agriculture nécessitant ces paiements sur son territoire. Cela ne revient pas à «renationaliser» la PAC, mais correspond uniquement à une délégation limitée, aux autorités nationales, du pouvoir de mettre en œuvre certaines règles que le législateur de l'Union européenne a jugées appropriées dans le cadre de la transition entre l'ancienne PAC et sa version révisée.

53. Dans le cadre du régime général de la réforme introduite par le règlement nº 1782/2003, l'article 69 pourrait être considéré comme étant d'importance secondaire. Il se contente d'introduire la possibilité de combiner les paiements directs avec certains paiements supplémentaires limités. De plus, cette possibilité est subordonnée à plusieurs conditions, de nature à la fois procédurale et matérielle, qui sont fixées à l'article 69 lui-même et à l'article 48 du règlement nº 795/2004.

54. En particulier, l'article 48 du règlement nº 795/2004 prévoit d'importantes garanties en exigeant que les États membres adoptent leurs décisions selon des critères objectifs et qu'ils agissent «de manière à assurer l'égalité de traitement entre les agriculteurs et à éviter des distorsions du marché ou de la concurrence». De plus, ces dispositions reconnaissent à la Commission le pouvoir de surveiller étroitement la manière dont les autorités des États membres effectuent les paiements supplémentaires, en imposant à ces dernières plusieurs obligations de notification [29].

55. Par conséquent, les pouvoirs exercés par les États membres en application de l'article 69 du règlement nº 1782/2003 sont à la fois limités ex ante et soumis à des contrôles ex post.

56. Sur cette base, je considère que l'article 69 du règlement nº 1782/2003 ne viole pas l'article 32 CE.

29 — Il convient également de mentionner que l'article 64, paragraphe 3, du règlement nº 1782/2003 exige que la Commission, dans un délai spécifique, soumette «au Conseil un rapport, accompagné si nécessaire de propositions appropriées, portant sur les conséquences éventuelles, en termes d'évolution structurelle et du marché, de la mise en œuvre par les États membres», entre autres, de l'option prévue à l'article 69 du même règlement.

3. Les objectifs de «garantie d'un revenu stable pour les producteurs» et de «conservation des zones rurales»

57. La juridiction nationale demande également si l'article 69 du règlement nº 1782/2003 viole les «objectifs de garantie d'un revenu stable pour les producteurs» et de «conservation des zones rurales». En fait, l'association soutient que la disposition en cause prive les agriculteurs d'un revenu stable, ce qui, à son tour, entraîne une forte baisse de la culture du tabac et l'abandon de terres cultivables.

58. Pour ce qui est du premier objectif mentionné par la juridiction nationale, je suppose que cette dernière visait l'objectif fixé à l'article 33, paragraphe 1, sous b), CE [aujourd'hui article 39, paragraphe 1, sous b), TFUE] «d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole».

59. À cet égard, je ferai tout d'abord observer que le terme «stable», utilisé par la juridiction de renvoi, n'est pas équivalent au terme «équitable», qui apparaît dans le texte du traité [30]. Cette différence de terminologie n'est pas dénuée d'importance parce que le législateur de l'Union européenne n'est pas tenu de garantir que le niveau de vie des agriculteurs reste inchangé au cours du temps. Dans le cas contraire, la marge de manœuvre du législateur en vue d'introduire un changement de politique dans la PAC serait gravement limitée [31].

60. De plus, les traités n'exigent pas qu'un niveau de vie équitable soit garanti par la culture sans relâche d'un seul et même produit. En d'autres mots, il n'y a pas de lien nécessaire entre les niveaux de vie et la culture d'un produit spécifique.

61. Par conséquent, l'article 33 CE ne garantit pas qu'une production d'un produit agricole donné sera maintenue inchangée année après année, encore moins sur le marché d'un État membre spécifique.

62. Accessoirement, je fais remarquer qu'également l'objectif de stabiliser les marchés, mentionné à l'article 33, paragraphe 1, sous c), CE, n'implique pas que la production doive toujours être stable [32]. En fait, cette disposition a un sens plus large et n'est pas limitée aux quantités produites, mais, de manière plus générale, vise la situation économique des produits agricoles [33].

63. Dans ses arguments, l'association se réfère à une prétendue protection légale dont bénéficierait le tabac en raison de sa présence sur la liste de l'annexe I du traité CE (désormais annexe I du TFUE) [34]. Cependant, le fait que le tabac figure sur la liste de produits apparaissant à l'annexe I signifie uniquement qu'il relève de la PAC. L'annexe I n'accorde pas de statut spécial ou de protection spéciale aux produits qui y sont mentionnés.

64. J'en conclus qu'aucun des objectifs poursuivis par la PAC n'implique que la production d'un produit donné, ou l'aide apportée à un produit donné, doive être constante. Au contraire, j'observe qu'un des objectifs de la réforme de la PAC consiste précisément à promouvoir une industrie agricole davantage orientée sur le marché et plus compétitive. Étant donné que l'aide aux agriculteurs n'est plus

30 — Le même terme apparaît également au considérant 21 du règlement nº 1782/2003.

31 — Voir arrêt du 13 novembre 1990, Fedesa e.a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 26).

32 — Voir, par exemple, arrêts du 13 novembre 1973, Werhahn Hansamühle e.a./Conseil et Commission (63/72 à 69/72, Rec. p. 1229, point 12), et du 2 juin 1976, Kampffmeyer e.a./CEE (56/74 à 60/74, Rec. p. 711, point 13).

33 — Par exemple, dans l'arrêt Crispoltoni e.a., la Cour a déclaré que des mesures qui limitaient la production de tabac, sur un marché caractérisé par une surproduction, poursuivaient en fait l'objectif de stabiliser le marché en cause. Voir arrêt du 5 octobre 1994 (C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 33).

34 — L'article 32, paragraphes 2 et 3, du traité CE dispose:
«2. Sauf dispositions contraires des articles 33 à 38 inclus, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles.
3. Les produits qui sont soumis aux dispositions des articles 33 à 38 inclus sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe I du présent traité.»

liée à la production d'un produit spécifique, les agriculteurs sont en mesure de changer de production afin de suivre les tendances du marché et de répondre plus rapidement et efficacement aux changements dans les besoins et la demande des consommateurs de l'Union européenne et des pays tiers [35].

65. En ce qui concerne le deuxième aspect, qui vise la conservation des zones rurales, je fais observer que le règlement nº 1782/2003, dans son considérant 3, inclut, parmi les objectifs poursuivis, le fait d'éviter l'abandon des terres agricoles. Un tel objectif est, selon moi, entièrement compatible avec ceux énumérés à l'article 33 CE déjà mentionné, et il me semble qu'il s'agit là d'une conséquence pratiquement naturelle dudit objectif de garantir un niveau de vie équitable à la communauté agricole [36].

66. Cependant, il me faut à nouveau rappeler que la mesure prévue à l'article 69 du règlement nº 1782/2003, ainsi que la flexibilité reconnue par le législateur de l'Union européenne aux autorités nationales pour mettre en œuvre cette mesure au niveau national, ne me semble pas avoir un quelconque rapport avec le prétendu abandon des terres en Grèce. Il est clair que les producteurs de tabac concernés auraient reçu, en substance, les mêmes montants, avec ou en l'absence des paiements supplémentaires, quel que soit le taux de retenue choisi par le gouvernement grec.

67. Un argument additionnel, développé dans les observations écrites déposées par l'association, mais qui n'est pas mentionné dans la demande de décision à titre préjudiciel déférée par le Symvoulio tis Epikrateias, concerne également l'article 33 CE.

68. L'association soutient que, dans la mesure où il provoque une réduction significative de la culture du tabac en Grèce, l'article 69 du règlement nº 1782/2003 créerait des déséquilibres structurels à long terme sur le marché. Cela violerait le principe selon lequel, dans le cadre de la PAC, le législateur doit réconcilier l'ensemble des objectifs énumérés à l'article 33 CE, et qu'il ne peut donner la priorité à l'un de ces objectifs aux dépens des autres que par des mesures temporaires.

69. Je n'examinerai cet argument que par souci d'exhaustivité. À titre préliminaire, je rappellerais la jurisprudence établie selon laquelle le législateur de l'Union européenne dispose en matière de politique agricole commune d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 TFUE à 43 TFUE lui attribuent. Par conséquent, le contrôle du juge doit se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation [37]. De plus, la Cour a clairement indiqué qu'il n'était pas nécessaire que les objectifs de la PAC énoncés à l'article 33 CE soient poursuivis en même temps, et d'une manière égale, par l'ensemble des mesures adoptées dans le cadre de la PAC [38]. La Cour a également déclaré que, dans la poursuite des objectifs de la PAC, les institutions de l'Union européenne doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément, à la condition toutefois que cette conciliation n'ait pas pour effet de rendre impossible la réalisation des autres objectifs [39].

70. Si l'on examine maintenant la présente affaire, je pense qu'il n'y a pas de base sur laquelle on pourrait considérer que l'article 69 du règlement nº 1782/2003 est en conflit avec l'un des objectifs énumérés à l'article 33 CE. De même, il n'y a pas de motif pour craindre que ces objectifs ne puissent être atteints. De plus, je n'ai trouvé aucun motif pour penser que le législateur de l'Union européenne

35 — Voir, par exemple, considérants 24 et 28 du règlement nº 1782/2003.

36 — Voir considérant 21, déjà mentionné, du règlement nº 1782/2003.

37 — Voir, en ce sens, arrêts Fedesa e.a. (précité, points 8 et 14) ainsi que du 12 juillet 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Rec. p. I-5689, point 80).

38 — Voir arrêt du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission (C-180/96, Rec. p. I-2265, point 133 et jurisprudence citée).

39 — Voir arrêts du 19 mars 1992, Hierl (C-311/90, Rec. p. I-2061, point 13); du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, point 47), et du 26 mars 1998, Petridi (C-324/96, Rec. p. I-1333, point 30).

aurait outrepassé les limites de son pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la conciliation de ces différents objectifs, lorsqu'il a pris sa décision concernant la réglementation en matière de paiements supplémentaires. En outre, l'article 69 était dès le départ censé être une mesure de nature temporaire [40], et il a été en fait abrogé lorsque l'ensemble du règlement nº 1782/2003 a été remplacé par le règlement nº 73/2009.

71. Enfin, dans ses observations écrites, l'association soutient que l'article 69 du règlement nº 1782/2003 viole des principes fondamentaux du droit de l'Union européenne, tels que le principe de proportionnalité et le principe de protection de la confiance légitime.

72. À nouveau, je n'examinerai cette question que par souci d'exhaustivité. Selon une jurisprudence bien établie, 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. Lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [41]. En ce qui concerne le contrôle judiciaire du respect des conditions précitées, le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune d'un pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, ainsi que je l'ai déjà fait observer ci-dessus, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure [42].

73. Cependant, tel n'est pas le cas en ce qui concerne l'article 69 du règlement nº 1782/2003. Ainsi que je l'ai déjà expliqué, ni le règlement ni cette disposition particulière ne poursuit l'objectif de garantir la production continue de tabac en Grèce au niveau qui a précédé son entrée en vigueur. De même, cette disposition ne semble pas non plus être manifestement inappropriée pour poursuivre soit les objectifs généraux assignés à la PAC par les traités, soit ceux spécifiquement indiqués dans le règlement lui-même. Enfin, la disposition en cause ne semble avoir aucun rapport avec l'abandon de terres agricoles.

74. En ce qui concerne le principe de protection de la confiance légitime, la Cour a précisé que 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 [43]. En outre, la Cour a également fait observer que le principe de protection de la confiance légitime ne peut être invoqué à l'encontre d'une réglementation de l'Union européenne que dans la mesure où l'Union européenne elle-même a créé au préalable une situation susceptible d'engendrer une confiance légitime [44], ayant fourni des assurances précises à la personne concernée [45].

75. Dans la présente affaire, il est manifeste qu'aucune assurance de quelque sorte que ce soit n'a été donnée par les institutions de l'Union européenne aux transformateurs grecs de tabac quant à la poursuite du régime antérieur d'aides aux producteurs ou, plus spécifiquement, quant à la manière dont les paiements supplémentaires seraient régis. Il est également clair qu'un choix posé par le législateur de l'Union européenne en ce qui concerne un produit agricole spécifique, à savoir le coton, n'implique pas que le même choix sera posé en ce qui concerne tout autre produit, y compris le tabac.

40 — Voir, notamment, considérants 33 et 34 du règlement nº 1782/2003, ainsi que son article 64, paragraphe 3.

41 — Voir arrêts Crispoltoni e.a. (précité, point 41); du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Rec. p. I-2211, point 60), et du 29 octobre 1998, Zaninotto (C-375/96, Rec. p. I-6629, point 63).

42 — Voir arrêts précités Crispoltoni e.a. (point 42); National Farmers' Union e.a. (point 61) et Zaninotto (point 64).

43 — Voir arrêt du 14 octobre 1999, Atlanta/Communauté européenne (C-104/97 P, Rec. p. I-6984, point 52).

44 — Voir arrêts du 10 janvier 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35, point 14), et Zaninotto (précité, point 50).

45 — Voir arrêts du 16 décembre 1987, Delauche/Commission (111/86, Rec. p. 5345, point 24); du 25 mai 2000, Kögler/Cour de justice (C-82/98 P, Rec. p. I-3855, point 33); du 22 juin 2006, Belgique et Forum 187/Commission (C-182/03 et C-217/03, Rec. p. I-5479, point 147), et du 18 juillet 2007, AER/Karatzoglou (C-213/06 P, Rec. p. I-6733, point 33).

V – Conclusion

76. À la lumière des considérations développées ci-dessus, je propose à la Cour de répondre comme suit à la question déférée par le Symvoulio tis Epikrateias:

L'examen de la question déférée à titre préjudiciel n'a rien révélé qui affecterait la validité de l'article 69 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) nº 1452/2001, (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.