CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 14 décembre 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par le présent renvoi préjudiciel, le juge national demande à la Cour de se prononcer:

a) sur la validité du règlement n° 756/85 de la Commission, du 22 mars 1985 [1], portant suspension de la fixation à l'avance de l'aide pour les graines oléagineuses;

b) en cas d'invalidation du règlement précité, sur les conséquences qui en dérivent quant au régime que l'organisme national d'intervention devra appliquer.

2. Avant d'examiner les deux questions soulevées par la juridiction nationale, il convient de rappeler les éléments suivants.

Par règlement n° 735/85, du 21 mars 1985 [2], la Commission a fixé le montant de l'aide applicable à partir du 22 mars 1985 dans le secteur des graines oléagineuses. Aux termes des dispositions pertinentes du règlement de base (article 27 du règlement n° 136/66 du Conseil, du 22 septembre 1966 [3]), cette aide est égale à la différence entre le prix mondial et le prix indicatif communautaire des graines oléagineuses; en outre, sur la base de l'article 33 du règlement n° 2681/83 de la Commission, du 21 septembre 1983 [4], cette dernière est fixée aussi souvent que la situation du marché le rend nécessaire et, en tout état de cause, au moins une fois par semaine.

3. Le 22 mars 1985, l'entreprise néerlandaise Cargill a déposé auprès de l'organisme d'intervention national (Produktschap) deux demandes de préfixation, portant sur un montant total de 10 000 tonnes de graines de tournesol achetées en France.

Le même jour, la Commission a décelé une erreur dans le règlement n° 735/85. Cette erreur, relative au cours à utiliser pour la conversion des aides finales dans la monnaie du pays de transformation lorsque ce dernier n'est pas le pays de production, avait pour conséquence que les opérateurs, qui achetaient des graines oléagineuses dans un État membre pour ensuite les transformer dans un autre État membre, pouvaient bénéficier d'une aide finale plus élevée que celle due en vertu de l'application d'un taux de change correct entre les monnaies concernées.

4. Pour remédier à cette situation, la Commission est intervenue en adoptant, toujours dans la journée du 22 mars 1985, deux règlements. Par le premier, le règlement n° 755/85 [5], la Commission a modifié à partir du 23 mars 1985 le montant de l'aide prévu dans le précédent règlement

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 81, p. 38.
2 — JO L 80, p. 18.
3 — JO 1966, p. 3025.
4 — JO L 266, p. 1.
5 — JO L 81, p. 36.

n° 735/85. Par le second, le règlement n° 756/85, elle a suspendu la fixation à l'avance de l'aide pour les certificats dont la demande avait été déposée le 22 mars 1985. En adoptant ce dernier règlement, la Commission s'est fondée sur l'article 8 du règlement du Conseil n° 1594/83[6], qui permet à la Commission de modifier le montant de l'aide et de suspendre la préfixation en cas de situation anormale sur le marché des graines oléagineuses dans la Communauté.

A la suite de cette suspension, l'organisme d'intervention néerlandais a rejeté la demande de certificats avec préfixation introduite par Cargill; ce rejet a ensuite été attaqué devant la juridiction nationale, laquelle a décidé de surseoir à statuer et a soumis à la Cour les deux questions indiquées plus haut.

Sur la première question

5. Par la première question, le juge national invite la Cour à se prononcer sur la validité du règlement n° 756/85. Il lui demande, en particulier, si ce règlement respecte les conditions prévues par la disposition sur la base de laquelle il a été adopté: l'article 8 du règlement du Conseil n° 1594/83.

Il y a lieu de rappeler d'abord que, aux termes de cette disposition:

« En cas de situation anormale sur le marché des graines dans la Communauté, notamment lorsque le volume des demandes de fixation à l'avance de l'aide n'apparaît pas en rapport avec l'écoulement normal des graines récoltées dans la Communauté, il peut être décidé, dans le cas où le certificat visé à l'article 4 n'a pas encore été délivré, de modifier le montant de l'aide et de suspendre la fixation à l'avance de ce montant dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre entre le marché de la Communauté et le marché mondial. »

6. L'entreprise Cargill a fait valoir que la disposition précitée ne permet pas à la Commission d'intervenir — comme elle l'a fait précisément dans le cas d'espèce — à titre *préventif*, c'est-à-dire en suspendant la préfixation de l'aide compensatoire en présence d'un simple *risque* de perturbation des marchés. Autrement dit, la Commission ne peut exercer le pouvoir de suspendre la préfixation que lui confère l'article 8 que lorsque le nombre de demandes de préfixation présentées par les entreprises a déjà dépassé le volume correspondant à l'« écoulement normal des graines récoltées dans la Communauté ». Dès lors qu'en l'espèce les demandes déposées le 22 mars 1985 portaient sur des quantités de graines oléagineuses qui ne dépassaient pas les possibilités normales d'écoulement du marché, il faut, selon cette entreprise, conclure que la Commission n'a pas agi conformément aux prescriptions de l'article 8.

7. Nous ne croyons pas que cette objection puisse être accueillie. Cela d'abord en raison de la lettre de l'article 8 du règlement n° 1594/83, lequel indique clairement, à travers l'expression « notamment », que l'hypothèse du dépôt d'un nombre anormalement élevé de demandes de fixation à l'avance n'est que l'un des cas dans lesquels la Commission peut intervenir en suspendant la fixation à l'avance de l'aide. La raison d'être de cette indication prévue par l'article 8 à titre d'exemple nous paraît du reste claire. Il est évident, en effet, que, lorsque les demandes présentées ont atteint un volume disproportionné par rapport à

6 — JO L 163, p. 44.

l'écoulement normal des graines sur le marché, on se trouve en présence d'une situation particulièrement grave, qui dénote un mouvement imputable à des motifs essentiellement spéculatifs et qui requiert, par conséquent, une intervention rapide de la Commission.

8. Cela n'exclut toutefois pas que la Commission puisse également suspendre la fixation à l'avance lorsque le nombre de demandes n'est pas aussi élevé. En effet, ce pouvoir est attribué à la Commission pour remédier à une situation anormale sur le marché des graines oléagineuses. Et c'est justement pour permettre un contrôle de la situation du marché que, en application du règlement n° 1594/83, le certificat avec préfixation de l'aide n'est délivré qu'à l'expiration d'un certain délai, même s'il est bref (l'après-midi du premier jour ouvrable suivant), après le dépôt de la demande y relative.

Or, il nous semble conforme à cette finalité que la Commission puisse suspendre la préfixation à chaque fois qu'elle dispose d'éléments fondés pour considérer que la situation du marché s'est modifiée et que, par conséquent, le montant de l'aide compensatoire en vigueur ne correspond plus — comme il le doit aux termes de l'article 27 du règlement de base n° 136/66 — à la différence entre le prix mondial et le prix indicatif communautaire des graines oléagineuses. Dans pareil cas, le fait que le volume des demandes présentées par les opérateurs n'ait pas (ou pas encore) atteint un niveau anormal ne devrait pas avoir pour effet de « paralyser » la possibilité d'intervention de la Commission; à notre avis, au contraire, il n'est pas seulement légitime, mais aussi opportun, que la Commission intervienne pour remédier à une situation anormale même *avant* que les effets immédiats de celle-ci se soient vérifiés et, donc, avant que se soit déclenché, sous la forme d'un nombre excessif de demandes de préfixation, un courant massif d'opérations à caractère spéculatif.

9. L'entreprise Cargill a également fait valoir que la Commission ne pouvait pas en l'espèce décider la suspension sur la base de l'article 8, dans la mesure où cette disposition ne lui permet d'intervenir que pour porter remède aux situations anormales sur le marché des graines oléagineuses qui sont dues à l'incidence de facteurs d'ordre *économique*. Selon elle, l'article 8 n'habilite donc pas la Commission à suspendre les demandes déposées par les entreprises dans le but de remédier aux conséquences d'une *erreur* qu'elle a commise dans le calcul du montant de l'aide compensatoire.

10. Deux arguments sont invoqués à l'appui de cette thèse. En premier lieu, Cargill observe que le règlement n° 1594/83 ne prévoit pas expressément que l'erreur dans la fixation de l'aide puisse justifier l'exercice du pouvoir de suspension. Ce n'est qu'en vertu d'une modification ultérieure apportée par le Conseil au texte de l'article 8, par le règlement n° 935/86, du 25 mars 1986[7], qu'une telle possibilité a été prévue.

En second lieu, Cargill invoque le fait que la suspension en cas d'erreur se traduit par une limitation injustifiée de la protection des expectatives légitimes des opérateurs qui ont présenté une demande régulière de certificat avec préfixation. Ceux-ci, en effet, seraient privés de la possibilité d'obtenir un certificat non seulement en présence d'une conjoncture anormale du marché, mais également à chaque fois que la Commission a été négligente dans le calcul du montant de l'aide. Leur droit se trouverait donc conditionné

7 — JO L 87, p. 5.

par le degré plus ou moins grand de diligence dont aurait fait preuve l'institution. Cela comporterait, en outre, une situation de précarité incompatible avec les exigences de la sécurité juridique qui sont essentielles pour assurer le déroulement régulier des rapports économiques en question.

11. A cet égard, il convient d'observer qu'il ne nous semble pas, en vérité, que l'hypothèse d'une erreur, commise par la Commission dans la fixation du montant de l'aide compensatoire, rentre dans le domaine matériel de l'article 8 du règlement n° 1594/83. Nous croyons, en effet, qu'il existe une différence assez nette entre l'erreur et la « situation anormale du marché » prévue par cette disposition. Cette situation, en effet, devrait être identifiée à une modification du contexte économique dans lequel l'aide complémentaire est destinée à fonctionner, modification provoquée par une évolution anormale des variables du marché, dont, surtout, le rapport entre l'offre et la demande et le niveau des prix.

En cas d'erreur, au contraire, la situation qui se crée peut également être à l'origine de distorsions, mais elle n'a aucun rapport avec une modification du contexte économique et est exclusivement due à une négligence, plus ou moins grave, commise par l'institution.

12. Sur la base de ces considérations, il nous semble que, si on veut tenir un raisonnement rigoureux, il faudrait considérer que, en fondant le règlement n° 756/85 sur l'article 8 précité, la Commission n'a pas choisi une base juridique appropriée. Cela dit, toutefois, il y a également lieu d'observer qu'il n'est pas du tout certain qu'un tel vice soit en soi susceptible de compromettre la validité du règlement n° 756/85.

Il convient, en effet, de noter que même si l'article 8 ne s'avérait pas applicable en cas d'erreur, cela n'exclut pas que la Commission soit habilitée à adopter, en l'espèce, un acte au contenu en substance identique à celui du règlement n° 756/85. Nous voulons dire que, outre le fait qu'elle pouvait évidemment modifier les montants de l'aide fixés de manière erronée dans le règlement n° 735/85 — comme elle l'a fait par le règlement n° 755/85 —, la Commission pouvait aussi agir sur les demandes de certificats avec préfixation présentées le 22 mars 1985, en empêchant que lesdits certificats soient délivrés.

Une telle intervention est justifiée par le principe selon lequel un acte irrégulier, dans la mesure où il est erroné, peut être révoqué ou modifié — dans certaines limites même avec effet rétroactif — par l'autorité qui l'a adopté; et ce pour la protection tant de l'intérêt public à la légalité de l'action administrative, qui ne peut s'exprimer dans des actes ayant un contenu différent de celui prescrit, que des situations juridiques subjectives dans le cadre desquelles l'acte est destiné à opérer[8]. Nous rappelons, à cet égard, que dans l'arrêt du 1er juin 1961, Simon (affaire 15/60, Rec. 1961, p. 225), la Cour a expressément déclaré que « si l'autorité administrative reconnaît qu'un certain bénéfice a été octroyé par suite de l'interprétation erronée d'un texte, elle a le pouvoir de modifier la décision antérieure; le retrait pour motif d'illégalité, même s'il

8 — A cet égard, il nous semble significatif que, postérieurement aux faits de la cause et aussi à la modification de l'article 8 du règlement n° 1584/83 apportée par le règlement du Conseil n° 935/86, la Commission, ayant dans deux autres cas décelé une erreur dans le règlement qui fixait le montant de l'aide compensatoire, a procédé à la modification du règlement erroné (voir règlements de la Commission nos 1520/87, du 1er juin 1987, JO L 142, et 1537/87, du 2 juin 1987, JO L 143). Dans le premier cas, où l'erreur a tourné au désavantage des opérateurs, la modification a eu un effet ex nunc, sauf demande contraire des intéressés; dans le second cas, dans lequel la modification est intervenue plusieurs jours après le règlement erroné, et dans lequel l'erreur elle-même s'est traduite par un avantage pour les entreprises, la modification a eu un effet ex tunc, sauf demande contraire des intéressés.

ne peut pas comporter, dans certains cas, en raison des droits acquis, un effet d'annulation ex tunc, entraîne toujours cet effet ex nunc ». Dans l'arrêt du 13 juillet 1965, Lemmerz-Werke (affaire 111/63, Rec. p. 835), la Cour observe que la « Haute Autorité peut rapporter, même avec effet rétroactif, les décisions illégales, sous réserve de l'appréciation pouvant être faite en certains cas exceptionnels de la sécurité juridique ». Nous rappelons, enfin, que dans les arrêts des 3 mars 1982, Alpha Steel (affaire 14/81, Rec. p. 749) et 26 février 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo (affaire 15/85, Rec. p. 1005), la Cour énonce que le « retrait d'un acte illégal est permis s'il intervient dans un délai raisonnable et si la Commission a suffisamment tenu compte de la mesure dans laquelle la requérante a éventuellement pu se fier à la légalité de l'acte ».

En l'espèce — bien qu'il s'agisse, contrairement au précédent que nous venons de citer, d'un acte de portée générale — nous croyons qu'il n'y avait aucun obstacle à ce que le retrait (ou la modification) du règlement irrégulier n° 735/85 comporte également la suspension de la délivrance du certificat pour les demandes présentées le 22 mars 1985. En effet, en relation avec ces demandes, qui étaient en tout état de cause fondées sur un acte irrégulier, les intéressés ne jouissaient en aucun cas d'un droit parfait, mais simplement d'un droit encore conditionnel. Naturellement, cela n'entamait en rien la possibilité qu'avaient les opérateurs d'invoquer éventuellement la responsabilité de l'institution pour les préjudices qu'ils avaient subis de ce fait.

13. Nous devons ensuite ajouter qu'une telle intervention apparaît strictement liée à celle prévue par l'article 8. Dans les deux cas, en effet, l'objectif poursuivi est identique: éviter que ne soit accordée une aide complémentaire qui ne correspond pas aux prescriptions de la disposition de base et qui est donc susceptible de produire des distorsions. Il est vrai que le pouvoir de suspension visé à l'article 8 se réfère, comme nous l'avons vu, à une hypothèse spécifique (à savoir une modification du contexte économique); et il est également vrai que dans cette hypothèse les expectatives légitimes des opérateurs doivent être mieux protégées, dès lors que les demandes de certificats avec préfixation qu'ils ont présentées se fondent néanmoins toujours sur un règlement régulier: c'est ce qui explique les conditions précises auxquelles l'article 8 subordonne l'exercice du pouvoir de suspension.

Cependant, il est également vrai que ce pouvoir devrait être considéré comme une manifestation spécifique d'un plus ample pouvoir d'intervention dont la Commission jouit en tout état de cause aux fins d'éviter que la fonction de l'aide compensatoire ne soit dénaturée. Il appartient à la Commission de veiller à ce que l'aide en question, d'un élément qui contribue à l'équilibre du marché, ne devienne pas un facteur de déséquilibre économique et de distorsion de la concurrence. Et même, il faudrait considérer que si sur la base de l'article 8 la Commission peut, dans certaines limites, empêcher la délivrance de certificats relatifs aux montants de l'aide *régulièrement* fixés, à plus forte raison la Commission devrait pouvoir atteindre le même résultat — en restant dans le cadre des mêmes limites d'action —, quand les demandes présentées par les entreprises se réfèrent à des montants irréguliers à l'origine.

L'ensemble de ces observations confirme, à notre avis, le fait que la Commission aurait pu en l'espèce adopter un règlement ayant le contenu et les effets du règlement n° 756/85, sans que la référence de ce dernier à l'article 8 soit en soi de nature à en entraîner l'invalidité.

14. Toutefois, aussi pour éliminer d'éventuelles incertitudes sur ce point, il y a lieu d'examiner un autre aspect qui nous semble décisif. Il s'agit de la motivation adoptée par la Commission dans le règlement n° 756/85. A cet égard, on relèvera, en premier lieu, que ce règlement, dans son premier considérant, cite l'article 8 dans la partie dans laquelle ce dernier prévoit la possibilité de suspension lorsque le « volume des demandes de fixation à l'avance de l'aide n'apparaît pas en rapport avec l'écoulement normal de graines récoltées dans la Communauté »; référence qui n'est non seulement pas pertinente, comme on l'a dit, mais tout à fait trompeuse, dans la mesure où elle conduit à penser que l'intervention de la Commission a été provoquée précisément par le fait que le volume des demandes dépassait les limites du normal, alors qu'il n'est pas contesté qu'une telle circonstance ne s'est pas vérifiée dans le cas d'espèce.

Mais ce qu'il faut surtout souligner, et qui nous incite à douter fortement de sa validité, est que le règlement n° 756/85 ne mentionne pas l'unique vraie raison pour laquelle la suspension a été adoptée: c'est-à-dire, pour remédier à l'erreur de calcul commise auparavant par la Commission.

Dans ces circonstances, il nous semble qu'il y a lieu de considérer que l'acte de quo n'expose pas les *véritables et seuls motifs* qui ont conduit l'institution à l'adopter, en limitant, par conséquent, la possibilité des intéressés de connaître, même en fonction d'un éventuel contrôle juridictionnel — y compris une éventuelle action en responsabilité —, les conditions dans lesquelles l'institution a fait application des pouvoirs qui lui sont attribués (voir arrêts du 7 juillet 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805, et du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, Rec. p. 1493).

En conséquence, à notre avis, le règlement n° 756/85 doit être jugé invalide, dans la mesure où il ne satisfait pas aux exigences de motivation visées à l'article 190 du traité, telles que précisées par la jurisprudence constante de la Cour.

Sur la seconde question

15. Par la seconde question, le juge national demande en substance à la Cour de préciser si, suite à la constatation de l'invalidité du règlement n° 756/85, qui a suspendu la préfixation de l'aide en cause, l'organisme d'intervention national est tenu d'accueillir la demande de préfixation présentée par l'entreprise intéressée, en faisant application des dispositions du règlement précédent n° 735/85.

Nous croyons qu'il y a lieu de répondre à cette question en relevant que le règlement n° 735/85 est lui-même invalide et ne peut donc faire l'objet d'aucune application. En effet, ce règlement, prévoyant un montant d'aide qui, à cause d'une erreur de calcul, n'est plus égal à la différence entre le prix indicatif communautaire et le prix mondial, s'avère contraire aux dispositions du règlement de base (article 27 du règlement n° 136/66).

16. En tout état de cause, il y a ensuite lieu de rappeler que l'organisme d'intervention national devra, lorsqu'il statuera à nouveau sur la demande de préfixation litigieuse, tenir compte du *ius superveniens*. Il devra donc prendre sa décision en fonction de la situation de droit (et de fait) existant au moment où celle-ci est adoptée et ne pourra donc faire droit à une demande relative à des montants d'aide compensatoire qui ne sont plus en vigueur, tels que précisément ceux prévus par le règlement n° 735/85. Du

reste, le fait de délivrer un certificat avec préfixation qui se réfère à un montant d'aide qui n'est pas celui prévu par la législation *en vigueur* donnerait lieu à des distorsions et serait contraire aux règles de l'organisation commune de marché.

En conclusion, nous suggérons de répondre comme suit au juge a quo:

« 1) Le règlement n° 756/85 de la Commission, du 22 mars 1985, est invalide;

2) Le règlement n° 735/85 de la Commission, du 21 mars 1985, qui fixe de manière erronée le montant de l'aide compensatoire est invalide et ne peut être appliqué par l'organisme national d'intervention compétent. »