

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ  
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA  
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE  
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL  
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION  
EUROOPA LIIDU KOHUS  
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ  
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION  
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE  
CÚIRT BHRÉITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH  
SUD EUROPSKE UNIE  
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA  
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS  
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA  
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA  
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE  
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA  
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE  
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE  
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE  
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. MACIEJ SZPUNAR  
présentées le 20 avril 2016 <sup>1</sup>

**Affaire C-113/14**

**République fédérale d'Allemagne  
contre  
Parlement européen,  
Conseil de l'Union européenne**

« Recours en annulation – Choix de la base juridique – Traité FUE – Article 43, paragraphes 2 et 3 – Organisation commune des marchés des produits agricoles – Règlement (UE) n° 1308/2013 – Article 7 – Règlement (UE) n° 1370/2013 – Article 2 – Mesures relatives à la fixation des prix – Seuils de référence – Prix d'intervention »

<sup>1</sup> – Langue originale : le français.

## I – Introduction

1. Nous sommes en 2016 après Jésus-Christ. Toute la politique agricole commune (PAC) est régie par la procédure législative ordinaire... Toute ? Non ! Car une disposition irréductible du traité FUE relative à la PAC résiste encore à cette procédure ordinaire. Et la vie n'est pas facile pour ceux qui sont appelés à délimiter le champ d'application de cette disposition <sup>2</sup>.

2. Le traité de Lisbonne a fondamentalement changé le régime des compétences « horizontales » en matière de la PAC. Si, antérieurement au 1<sup>er</sup> décembre 2009, date d'entrée en vigueur dudit traité, le Conseil de l'Union européenne était seul compétent pour adopter des mesures, sur proposition de la Commission européenne et après consultation du Parlement européen <sup>3</sup>, le traité FUE prévoit désormais que le Parlement et le Conseil, conformément à la procédure législative ordinaire, établissent l'organisation commune des marchés agricoles ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche (article 43, paragraphe 2, TFUE), tandis que le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte, entre autres, les mesures relatives à la fixation des prix (article 43, paragraphe 3, TFUE).

3. Ce changement a vite donné lieu à un contentieux entre la Commission et le Parlement, d'une part, et le Conseil, d'autre part, quant à la question de savoir comment délimiter précisément ces deux bases juridiques <sup>4</sup>.

4. Dans la présente affaire, qui constitue la troisième affaire portant sur l'article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE, c'est la République fédérale d'Allemagne qui a introduit un recours contre le Parlement et le Conseil pour avoir adopté une réglementation sur la base de l'article 43, paragraphe 2, TFUE au lieu de l'article 43, paragraphe 3, TFUE <sup>5</sup>. Elle demande l'annulation de l'article 7 du règlement (UE) n° 1308/2013 (ci-après le « règlement OCM unique ») <sup>6</sup>, adopté

<sup>2</sup> – Les bédéphiles auront reconnu une paraphrase du texte figurant en première page de chaque aventure d'Astérix. Je me garderai bien de pousser la comparaison plus loin au sujet de la présente affaire.

<sup>3</sup> – Aux termes de l'article 37, paragraphe 2, troisième alinéa, CE : « Sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, arrête des règlements ou des directives ou prend des décisions, sans préjudice des recommandations qu'il pourrait formuler. »

<sup>4</sup> – Voir arrêts du 26 novembre 2014, [Parlement et Commission/Conseil](#) (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400) ainsi que du 1<sup>er</sup> décembre 2015, [Parlement et Commission/Conseil](#) (C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:790).

<sup>5</sup> – Il convient de préciser que, même si le Conseil se trouve devant la Cour en qualité de partie défenderesse, il avance en substance des arguments similaires à ceux de la partie requérante.

<sup>6</sup> – Règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil (JO 2013, L 347, p. 671).

selon la procédure législative ordinaire, sur le fondement de l'article 43, paragraphe 2, TFUE ainsi que l'annulation de l'article 2 du règlement (UE) n° 1370/2013 (ci-après le « règlement de fixation »)<sup>7</sup>, adopté sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

5. La Cour sera donc amenée une fois de plus à préciser les conditions dans lesquelles des mesures, législatives ou autres, en matière d'agriculture ou de pêche doivent être adoptées suivant la procédure législative ordinaire ou par le Conseil seul.

6. L'importance de cette question est considérable sur le plan constitutionnel<sup>8</sup>. La Cour aura l'occasion de rappeler aux institutions politiques que ce sont non pas les procédures qui définissent la base juridique d'un acte, mais la base juridique d'un acte qui détermine les procédures à suivre pour adopter ce dernier<sup>9</sup>.

## **II – Le cadre juridique**

### *A – Le traité FUE*

7. Aux termes de l'article 40, paragraphes 1 et 2, TFUE :

« 1. En vue d'atteindre les objectifs [de la PAC], il est établi une organisation commune des marchés agricoles.

[...]

2. L'organisation commune [...] peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs [de la PAC], notamment des réglementations des prix [...] »

8. L'article 43, paragraphe 2, TFUE dispose :

« Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, établissent l'organisation commune des marchés agricoles prévue à l'article 40, paragraphe 1, ainsi que les autres dispositions nécessaires à la poursuite des objectifs de la politique commune de l'agriculture et de la pêche. »

9. En vertu de l'article 43, paragraphe 3, TFUE :

<sup>7</sup> – Règlement du Conseil du 16 décembre 2013 établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles (JO 2013, L 346, p. 12).

<sup>8</sup> – Voir également, dans ce sens, conclusions de l'avocat général Wahl dans les affaires jointes *Parlement et Commission/Conseil* (C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:337, point 39).

<sup>9</sup> – Voir arrêt du 19 juillet 2012, *Parlement/Conseil* (C-130/10, EU:C:2012:472, point 80).

« Le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives, ainsi qu'à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche. »

B – *Le règlement OCM unique*

10. Aux termes des considérants 2, 5, 10, 12 et 14 du règlement OCM unique :

« (2) Il importe que le présent règlement contienne tous les éléments fondamentaux de l'organisation commune des marchés des produits agricoles.

[...]

(5) Conformément à l'article 43, paragraphe 3, du traité [FUE], le Conseil doit adopter les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives. Dans un souci de clarté, lorsque l'article 43, paragraphe 3, du traité [FUE] s'applique, le présent règlement devrait indiquer explicitement que les mesures seront adoptées par le Conseil sur cette base juridique.

[...]

(10) Afin de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, un système de soutien du marché prix différencié en fonction des secteurs a été mis en place et des régimes de soutien direct ont été instaurés en tenant compte des besoins propres à chacun de ces secteurs, d'une part, et de l'interdépendance entre ces derniers, d'autre part. Ces mesures prennent la forme d'une intervention publique ou d'un paiement d'une aide au stockage privé. Il reste nécessaire de maintenir des mesures de soutien du marché tout en les rationalisant et en les simplifiant.

[...]

(12) Par souci de clarté et de transparence, il y a lieu de prévoir une structure commune pour les dispositions relatives à l'intervention publique, tout en maintenant la politique menée dans chaque secteur. À cet effet, il convient d'opérer une distinction entre les seuils de référence et les prix d'intervention et de définir ces derniers. [...]

[...]

(14) Il convient que le prix de l'intervention publique consiste en un prix fixe pour certaines quantités de certains produits et dépende dans les autres cas de la procédure d'adjudication, reflétant la pratique et l'expérience tirées des OCM [organisations communes des marchés] antérieures. »

11. L'article 7 du règlement OCM unique, intitulé « Seuil de référence » et figurant dans les « Dispositions préliminaires » dudit règlement, prévoit :

« 1. Les seuils de référence suivants sont fixés :

- a) en ce qui concerne le secteur des céréales, 101,31 EUR par tonne, au stade du commerce de gros, marchandise rendue magasin non déchargée ;
- b) en ce qui concerne le riz paddy, 150 EUR par tonne pour la qualité type telle qu'elle est définie à l'annexe III, point A, au stade du commerce de gros, marchandise rendue magasin non déchargée ;
- c) en ce qui concerne le sucre de qualité type telle qu'elle est définie à l'annexe III, point B, non emballé, départ usine :
  - i) pour le sucre blanc : 404,4 EUR par tonne ;
  - ii) pour le sucre brut : 335,2 EUR par tonne ;
- d) en ce qui concerne la viande bovine, 2 224 EUR par tonne pour les carcasses de bovins mâles de classe de conformation R3, conformément à la grille utilisée dans l'Union pour le classement des carcasses de bovins âgés de huit mois ou plus visée à l'annexe IV, point A ;
- e) en ce qui concerne le secteur du lait et des produits laitiers
  - i) 246,39 EUR par 100 kg pour le beurre ;
  - ii) 169,80 EUR par 100 kg pour le lait écrémé en poudre ;
- f) en ce qui concerne la viande de porc, 1 509,39 EUR par tonne pour les carcasses de porcs de qualité type définie en termes de poids et de teneur en viande maigre, conformément à la grille utilisée dans l'Union pour le classement des carcasses de porcs visée à l'annexe IV, point B, comme suit :
  - i) les carcasses d'un poids de 60 à moins de 120 kg : classe E ;
  - ii) les carcasses d'un poids de 120 à 180 kg : classe R ;
- g) en ce qui concerne l'huile d'olive :
  - i) 1 779 EUR par tonne pour l'huile d'olive vierge extra ;
  - ii) 1 710 EUR par tonne pour l'huile d'olive vierge ;

- iii) 1 524 EUR par tonne pour l'huile d'olive lampante à 2 degrés d'acidité libre (ce montant étant réduit de 36,70 EUR par tonne pour chaque degré d'acidité supplémentaire).

2. Les seuils de référence prévus au paragraphe 1 sont régulièrement examinés par la Commission, compte tenu de critères objectifs, notamment de l'évolution de la production, des coûts de production (en particulier du prix des intrants) et des tendances du marché. Si nécessaire, les seuils de référence sont mis à jour conformément à la procédure législative ordinaire en fonction de l'évolution de la production et des marchés. »

12. L'article 15 de ce règlement, intitulé « Prix d'intervention publique », dispose :

« 1. On entend par “prix d'intervention publique”,

- a) le prix auquel les produits sont achetés dans le cadre de l'intervention publique lorsque cet achat est effectué à un prix fixe ; ou
- b) le prix maximal auquel les produits admissibles à l'intervention publique peuvent être achetés lorsque cet achat est effectué dans le cadre d'une adjudication.

2. Les mesures relatives à la fixation du niveau du prix d'intervention publique, y compris les montants des augmentations et des réductions, sont adoptées par le Conseil conformément à l'article 43, paragraphe 3, du traité [FUE]. »

C – *Le règlement de fixation*

13. Aux termes des considérants 2 et 3 du règlement de fixation :

« (2) Par souci de clarté et de transparence, il y a lieu de prévoir une structure commune pour les dispositions relatives à l'intervention publique, tout en maintenant la politique menée dans chaque secteur. À cet effet, il convient d'opérer une distinction entre les seuils de référence établis dans le règlement [OCM unique], d'une part, et les prix d'intervention, d'autre part, et de définir ces derniers. [...] »

(3) Il convient de prévoir le niveau du prix d'intervention publique auquel l'achat est effectué à un prix fixe ou dans le cadre d'une adjudication, notamment lorsqu'une adaptation des prix d'intervention publique peut s'avérer nécessaire. [...] »

14. L'article 1<sup>er</sup> de ce règlement, intitulé « Champ d'application », énonce :

« Le présent règlement prévoit les mesures relatives à la fixation des prix, des prélèvements, des aides et des limitations quantitatives liés à l'organisation commune unique des marchés agricoles établie par le règlement [OCM unique]. »

15. L'article 2 de ce même règlement, intitulé « Prix d'intervention publique », dispose :

« 1. Le niveau du prix d'intervention publique :

- a) pour le froment tendre, le froment dur, l'orge, le maïs, le riz paddy et le lait écrémé en poudre, est égal aux seuils de référence respectifs fixés à l'article 7 du règlement [OCM unique] dans le cas d'un achat à prix fixe et n'est pas supérieur aux seuils de référence respectifs dans le cas d'un achat effectué dans le cadre d'une adjudication ;
- b) pour le beurre, est égal à 90 % du seuil de référence fixé à l'article 7 du règlement [OCM unique] dans le cas d'un achat à prix fixe et n'est pas supérieur à 90 % du seuil de référence dans le cas d'un achat effectué dans le cadre d'une adjudication ;
- c) pour la viande bovine, n'est pas supérieur au niveau visé à l'article 13, paragraphe 1, point c), du règlement [OCM unique].

2. Les prix d'intervention publique pour le froment tendre, le froment dur, l'orge, le maïs et le riz paddy visés au paragraphe 1 sont ajustés par l'application de bonification ou de réfections sur la base des principaux critères de qualité pour ces produits.

3. La Commission adopte des actes d'exécution déterminant les bonifications ou réfections du prix d'intervention publique pour les produits visées au paragraphe 2 du présent article dans les conditions qu'il précise. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 15, paragraphe 2. »

### **III – Les antécédents du litige**

16. L'organisation commune des marchés agricoles a été codifiée pour la première fois d'une manière homogène et globale par le règlement (CE) n° 1234/2007<sup>10</sup> sur la base de l'article 37 du traité CE.

17. Après l'entrée en vigueur du traité FUE, la Commission a présenté, le 12 octobre 2011, cinq propositions de règlements, du Parlement et du Conseil ou

<sup>10</sup> – Règlement du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (JO 2007, L 299, p. 1) ; voir, à propos de l'historique de ce règlement, Hartig Danielsen, J., *EU agricultural law*, Kluwer Law International, Alpen aan den Rijn, 2013, p. 56.

du Conseil uniquement, ayant pour objet une profonde réforme de la PAC. Parmi ces propositions figurait celle d'un règlement OCM unique du Parlement et du Conseil. Cette « proposition réformatrice » était basée sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE et contenait, à son article 7, une disposition concernant la fixation des « prix de référence ».

18. Le même jour, la Commission a présenté une proposition de règlement du Conseil établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles qui était fondée sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

19. Le 4 juillet 2012, le Parlement a approuvé un rapport de sa commission de l'agriculture et du développement rural qui, dans l'exposé des motifs, constatait que la proposition du règlement OCM unique de la Commission portait atteinte aux prérogatives conférées au législateur par l'article 43, paragraphe 2, TFUE et, pour cette raison, proposait de « supprimer toutes les dispositions se rapportant à l'article 43, paragraphe 3, [TFUE] ».

20. Le 13 septembre 2012, la présidence du Conseil a envoyé un document de travail au Comité spécial Agriculture indiquant que, selon son appréciation, seul le Conseil devait fixer, entre autres, les prix de référence des produits agricoles pouvant faire l'objet d'interventions publiques, conformément à l'article 43, paragraphe 3, TFUE. Selon le résumé du Conseil <sup>11</sup>, cette position a été adoptée par la « très grande majorité » des États membres lors de la réunion suivante du Comité spécial Agriculture, le 17 septembre 2012.

21. Par la suite, le secrétariat général du Conseil a présenté, le 12 octobre 2012, un projet de règlement de fixation incluant, outre les prix d'intervention, les « prix de référence ». Ce projet a été adopté par le Comité spécial Agriculture du Conseil le 5 novembre 2012.

22. Les 13 décembre 2012 et 12 mars 2013, la présidence du Conseil a transmis des versions consolidées du projet du règlement OCM unique. L'article 7, première phrase, de ces deux projets renvoyait, dans son titre, aux prix de référence constatant, ensuite, que « les mesures relatives à la fixation des prix de référence sont adoptées par le Conseil conformément à l'article 43, paragraphe 3, [TFUE] ».

23. Le 13 mars 2013, le Parlement a adopté un amendement réintroduisant l'intégralité des prix de référence dans l'article 7 du projet de règlement OCM unique.

<sup>11</sup> – Voir Conseil, résumé du 28 septembre 2012 sur la 1438<sup>e</sup> réunion du Comité spécial Agriculture du 17 septembre 2012, 13828/12, p. 5, n° 1 (annexe A.2 à la requête).



24. Entre le 11 avril et le 26 juin 2013, le désaccord interinstitutionnel a donné lieu à plus de dix trilogues informels sur le futur règlement OCM unique. Vers la fin de la phase de ces trilogues, le secrétariat général du Conseil a envoyé, le 4 juin 2013, un rapport dont il peut être déduit que la fixation des prix de référence restait un point de litige. Lors des toutes dernières réunions en trilogue, le Parlement a signalé qu'il n'approuverait pas le paquet de réforme de la PAC en l'absence de réglementations sur les prix de référence dans le règlement OCM unique.

25. Le 21 juin 2013, la présidence du Conseil a présenté un document de travail en vue de la préparation de la réunion des 24 et 25 juin 2013, qui reflétait l'état des trilogues. Ce document incluait des « Reference prices ».

26. Le 25 juin 2013, la présidence du Conseil a transmis un addendum audit document de travail qui reprenait les points de litige subsistants. Sous l'intitulé « Positions on Article 43(3) related provisions » concernant le projet de règlement OCM unique, elle a proposé, comme objectif de compromis (« landing zone »), l'utilisation de la notion de « seuil de référence ».

27. Dans la nuit du 25 au 26 juin 2013, et après plusieurs suspensions de séance, une majorité qualifiée au sein du Conseil a finalement donné suite à la demande du Parlement d'inclure les prix de référence, désormais dénommés « seuils de référence », dans l'article 7 de ce règlement. Toutefois, les gouvernements allemand et du Royaume-Uni ne se sont pas prononcés en faveur de cette modification de l'orientation générale et se sont abstenus.

28. Le 25 septembre 2013, la présidence du Conseil a transmis un document de travail comportant l'intégralité de la version consolidée du projet de règlement OCM unique. Dans cette version, l'ensemble du projet reflétait l'accord trouvé au sein des trilogues internes. L'article 7 de la version consolidée du projet de règlement OCM unique était intitulé « Seuil de référence » et non plus « Prix de référence ». Le contenu de la réglementation demeurait par ailleurs inchangé.

29. Le 13 décembre 2013, le secrétariat général du Conseil a transmis une note aux délégations dans laquelle il a été arrêté que le « résultat des négociations relatives au recours à l'article 43, paragraphe 3, TFUE s'inscrit dans le cadre du compromis global sur la réforme actuelle de la PAC et ne préjuge en rien de la position de chaque institution concernant le champ d'application de cette disposition ni de tout développement ultérieur sur la question, notamment de toute nouvelle jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ».

30. Sous l'intitulé « Déclaration du Conseil sur l'article 43, paragraphe 3, [TFUE] », il a été arrêté, en ce qui concerne les résultats des négociations sur la PAC lors du trilogue de juin 2013, que « le Conseil confirme que sa décision visant à ce que le règlement OCM unique porte sur des questions relevant de

l'article 43, paragraphe 3, TFUE avait pour seul objectif, dans les circonstances exceptionnelles de ce trilogue, de permettre un compromis ».

31. Le gouvernement allemand a déclaré à ce sujet qu'il ne pouvait, pour différentes raisons, soutenir certaines des propositions contenues dans le projet de règlement OCM unique. Selon lui, en vertu de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, il incombait exclusivement au Conseil, sur proposition de la Commission, d'adopter, entre autres, les « mesures relatives à la fixation des prix ». Le gouvernement allemand considérait qu'il n'était pas acceptable de s'écarter de cette règle de répartition des compétences entre les institutions de l'Union et a annoncé qu'il rejetait par conséquent cette proposition de règlement.

32. Par conséquent, au moment du vote relatif à l'adoption du règlement OCM unique, qui a eu lieu le 16 décembre 2013, le gouvernement allemand s'est prononcé contre cette adoption et le gouvernement du Royaume-Uni s'est abstenu. Lors du vote relatif à l'adoption du règlement de fixation, qui a eu lieu le même jour, les gouvernements allemand et du Royaume-Uni se sont abstenus. À cette occasion, le Conseil a « confirmé » dans le procès-verbal de sa session que « sa décision visant à ce que le règlement OCM unique porte sur des questions relevant de l'article 43, paragraphe 3, TFUE avait pour seul objectif, dans les circonstances exceptionnelles de ce trilogue, de permettre un compromis » et que « cette décision n'affectera pas la position que le Conseil continuera d'adopter à l'avenir pour défendre les prérogatives qui lui ont été conférées en vertu du traité de Lisbonne ».

#### **IV – La procédure devant la Cour et les conclusions des parties**

33. Le gouvernement allemand conclut à ce qu'il plaise à la Cour annuler les deux dispositions attaquées tout en maintenant leurs effets jusqu'à l'entrée en vigueur de réglementations adoptées sur la base juridique appropriée et condamner le Parlement et le Conseil aux dépens.

34. Dans son mémoire en défense, le Parlement conclut à ce qu'il plaise à la Cour déclarer le recours irrecevable, à titre subsidiaire, rejeter le recours et condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

35. Le Conseil, quant à lui, s'en remet à la sagesse de la Cour pour statuer sur les demandes principales du gouvernement allemand et, en outre, demande qu'il plaise à la Cour maintenir, si elle accueille ces demandes, les effets des dispositions attaquées jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions adoptées sur la base juridique appropriée et condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.

36. Les gouvernements tchèque et du Royaume-Uni sont intervenus au soutien des conclusions du gouvernement allemand, tandis que la Commission est intervenue au soutien du Parlement.

37. Toutes les parties susmentionnées ont participé à l’audience qui s’est tenue le 3 février 2016.

## V – Analyse

### A – *Sur la recevabilité*

#### 1. Les principaux arguments des parties

38. Le Parlement et la Commission considèrent que le recours devrait être rejeté comme irrecevable au motif que l’article 7 du règlement OCM unique n’est pas détachable du reste de l’acte. Selon le Parlement, cet article s’inscrit pleinement dans les objectifs de ce règlement et sert à atteindre ses objectifs. En effet, la substance du règlement OCM unique serait changée si son article 7 devait être annulé. En outre, cet article aurait plusieurs fonctions dans le cadre de ce règlement et celles-ci sont liées aux autres dispositions de ce règlement.

39. Le gouvernement allemand et les gouvernements intervenants ainsi que le Conseil soulignent que ni le Parlement ni la Commission n’ont démontré comment et dans quelle mesure l’annulation de l’article 7 du règlement OCM unique pourrait modifier la substance de ce règlement, qui compte plus de deux cents dispositions couvrant tous les aspects et tous les secteurs de la PAC.

#### 2. Appréciation

40. L’annulation partielle d’un acte de l’Union n’est possible que pour autant que les éléments dont l’annulation est demandée sont détachables du reste de l’acte ; il n’est pas satisfait à cette exigence de séparabilité lorsque l’annulation partielle d’un acte aurait pour effet de modifier la substance de celui-ci <sup>12</sup>.

41. Ni la conception d’ensemble du règlement OCM unique, qui aborde un éventail thématique plutôt hétérogène, ni le contenu de l’article 7 dudit règlement ou la relation entre les seuils de référence et les prix d’intervention <sup>13</sup> plaident en faveur du caractère non détachable de la disposition attaquée. Je ne vois aucun élément substantiel permettant d’affirmer que la substance du règlement OCM unique serait changée si la disposition attaquée devait être annulée.

42. Je considère, par conséquent, que le présent recours est recevable.

<sup>12</sup> – Voir arrêt *Commission/Parlement et Conseil* (C-427/12, EU:C:2014:170, point 16 et jurisprudence citée).

<sup>13</sup> – Voir analyse du fond dans les présentes conclusions.

B – *Sur le fond*

## 1. Demande d'annulation de l'article 7 du règlement OCM unique

## a) Les principaux arguments des parties

## i) Le gouvernement allemand

43. Le gouvernement allemand affirme que le Parlement et le Conseil ont fondé l'article 7 du règlement OCM unique sur une base juridique erronée. Étant donné qu'il s'agissait, dans le cas des « prix de référence », finalement renommés « seuils de référence », d'une « mesure relative à la fixation des prix », l'article 7 du règlement OCM unique aurait impérativement dû être fondé sur l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

44. À l'appui de sa demande en annulation, le gouvernement allemand fait référence au régime antérieur de l'organisation commune des marchés agricoles, à savoir celui résultant du règlement n° 1234/2007, dont le considérant 16 définissait le « prix de référence » comme étant un prix résultant d'une décision de principe du Conseil. Dans ce contexte, ce gouvernement remarque que le règlement n° 1234/2007 conférait expressément au Conseil le pouvoir de modifier les prix de référence. De surcroît, l'ancienne organisation commune du marché agricole ainsi que la genèse du règlement OCM unique (et en particulier celle de son article 7) démontreraient que le système des mesures relatives à la fixation des prix des produits agricoles n'a pas été modifié quant au fond et que les prix, ou seuils, de référence restent le « filet de sécurité » de la PAC. En revanche, toujours selon le gouvernement allemand, l'inclusion de l'article 7 dans le règlement OCM unique, ainsi que le remplacement de la notion « prix de référence » par « seuils de référence », résulte d'un compromis politique exclusivement élaboré pour prévenir l'échec du paquet global de la réforme de la PAC.

45. Se référant au libellé de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, le gouvernement allemand souligne que, selon cette disposition, qui n'opère aucune distinction entre les prix au sens strict ou au sens large, mais parle de « mesures relatives à la fixation des prix » en général, tous les éléments essentiels de la fixation des prix relèvent de la compétence du Conseil. Étant donné que l'article 7 du règlement OCM unique fixe une unité monétaire précise pour certains produits agricoles et que, par la suite, l'article 2 du règlement de fixation définit le prix d'intervention comme un certain pourcentage du « seuil de référence », les prix d'intervention et les prix de référence sont étroitement liés aux prix du marché et l'article 7 du règlement OCM unique est un élément essentiel de la fixation des prix.

46. Toujours au regard des objectifs de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, le gouvernement allemand fait valoir que l'article 7, paragraphe 2, du règlement OCM unique prévoit que les seuils de référence sont mis à jour en fonction de l'évolution de la production et des marchés en chargeant la Commission d'examiner régulièrement le prix de référence, et notamment l'évolution de la

production et les tendances du marché. Si l'autorité normative compétente doit donc réagir de manière rapide, flexible et efficace à des perturbations du marché, cette réaction serait beaucoup plus rapide si le Conseil, qui, contrairement au régime « avant Lisbonne », ne doit même plus consulter le Parlement, était compétent.

47. En ce qui concerne le rapport entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE, le gouvernement allemand soutient que l'article 43, paragraphe 3, TFUE exclut, dans son champ d'application, le paragraphe 2 ou, du moins, que ces deux paragraphes s'excluent mutuellement. En tout état de cause, il n'existerait, selon ce même gouvernement, aucune hiérarchie entre ces deux normes qui constituent deux bases juridiques différentes et autonomes.

48. Par ailleurs, le gouvernement allemand considère que l'article 43, paragraphe 3, TFUE serait complètement vidé de son sens et perdrait donc son effet utile si l'article 43, paragraphe 2, TFUE était retenu comme base juridique dans le cas d'espèce. En outre, le principe de l'équilibre institutionnel des organes de l'Union implique que chacune des institutions exerce ses compétences dans le respect de celles des autres.

49. En se référant à la jurisprudence de la Cour relative au choix de la base juridique pour l'adoption des actes juridiques de l'Union, le gouvernement allemand considère que, dans le cas d'espèce, tous les éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel indiquent que l'article 43, paragraphe 3, TFUE constitue la seule base juridique pertinente. Le recours à une double base juridique serait également exclu en l'espèce étant donné que les dispositifs respectivement prévus aux paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE pourraient être mis en œuvre indépendamment l'un de l'autre.

50. S'agissant de l'argument du Parlement selon lequel il résulte de l'article 40, paragraphe 2, TFUE que, en exerçant son pouvoir sous l'article 43, paragraphe 2, TFUE, le législateur de l'Union est libre d'adopter toutes les mesures indiquées au paragraphe 2 de l'article 40 TFUE, y compris des « réglementations des prix », le gouvernement allemand considère que cet argument ne tient pas compte de l'existence de l'article 43, paragraphe 3, TFUE. Le gouvernement allemand affirme que cette conception rendrait inutile l'article 43, paragraphe 3.

ii) Le Conseil et les gouvernements intervenants

51. Le Conseil ainsi que les deux gouvernements intervenants soutiennent les arguments du gouvernement allemand. À titre additionnel, le Conseil fait valoir, en se référant à l'article 294, paragraphe 1, TFUE, que les traités n'étaient en aucune manière l'hypothèse selon laquelle la procédure législative ordinaire aurait une prééminence sur les dispositions prévoyant l'adoption d'actes non législatifs. Les gouvernements intervenants ajoutent que, selon eux, l'article 43,

paragraphe 3, TFUE constitue une *lex specialis* par rapport aux mesures plus larges visées par l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

iii) Le Parlement et la Commission

52. Le Parlement, soutenu par la Commission, partage l'opinion du gouvernement allemand selon laquelle les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE constituent deux bases juridiques distinctes, même s'il existe, comme le relève le Parlement, une forte relation contextuelle entre elles. Néanmoins, ces deux institutions soutiennent que l'article 43, paragraphe 3, TFUE ne confère au Conseil que le pouvoir très spécifique, à caractère exécutif, de fixer les montants exacts et finaux des prix. Toute autre mesure au-delà de cette activité relèverait du champ d'application de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, ce qui ressortirait de la référence de cette dernière disposition à l'article 40 TFUE et du libellé de l'article 40, paragraphes 1 et, a fortiori, 2, TFUE, lequel mentionne explicitement des réglementations des prix parmi les principaux éléments susceptibles de constituer une organisation commune du marché.

53. Le Parlement en déduit que les « mesures » que l'article 43, paragraphe 3, TFUE habilite le Conseil à adopter peuvent être qualifiées d'« actes d'exécution sui generis ». Selon lui, la procédure non législative prévue à l'article 43, paragraphe 3, TFUE doit être conçue comme une exception à la règle générale prévue à l'article 43, paragraphe 2, TFUE. La Commission, en revanche, voit un rapport hiérarchique entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE. Elle ajoute que le législateur européen dispose d'un pouvoir d'appréciation considérable quant à ce qu'il laisse à l'exécutif et que, en l'espèce, aucune erreur manifeste n'aurait été commise dans l'exercice dudit pouvoir d'appréciation du législateur, même si l'article 43, paragraphe 3, TFUE prévoit une délégation explicite de pouvoirs.

54. En ce qui concerne l'objectif et le contenu de l'article 7 du règlement OCM unique, le Parlement fait valoir que cet objectif est identique à – et donc indissociable de – celui du règlement OCM unique, à savoir « établi[r] une organisation commune des marchés pour les produits agricoles ». Selon le Parlement et la Commission, l'article 7 du règlement OCM unique sert de disposition de base quant au régime de l'intervention dans l'organisation commune du marché. Les seuils de référence constitueraient, en tant que « filet de sécurité de la PAC », le déclencheur du mécanisme d'intervention et d'autres types de mesures de soutien des marchés. Dans ce contexte, la Commission fait valoir que les seuils de référence sont, au-delà de l'affaire en cause, pris en considération à plusieurs reprises dans les règlements OCM unique et de fixation, par exemple pour l'octroi des aides au stockage privé et pour la fixation de la restitution à la production dans le secteur du sucre.

55. S'agissant de la dénomination des « seuils de référence », qui, tant dans le règlement n° 1234/2007 que dans le cadre des négociations sur la réforme de la

PAC, étaient nommés « prix de référence », le Parlement remarque que le titre de l'article 7 du règlement OCM unique a été modifié en vue de répondre à une exigence du Conseil. Pour la Commission, l'ancienne dénomination des « seuils de référence » était trompeuse car les « prix de référence » étaient déjà des valeurs seuils qui guidaient la fixation de prix réels et n'avaient qu'une fonction d'orientation.

56. Pour ce qui est de la référence du gouvernement allemand au régime antérieur de l'organisation commune des marchés, le Parlement et la Commission considèrent que ce gouvernement passe sous silence le fait que le règlement n° 1234/2007 avait été adopté sous une autre base juridique, à savoir l'article 37 CE.

57. Quant à l'argument du gouvernement allemand selon lequel l'effet utile de l'article 43, paragraphe 3, TFUE serait compromis si l'article 7 du règlement pouvait être fondé sur l'article 43, paragraphe 2, TFUE, le Parlement considère que l'adoption du règlement de fixation en tant que tel suffit à démontrer l'effet utile de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

58. En effet, ni le Parlement ni la Commission ne voient la nécessité d'un ajustement rapide des seuils de référence eu égard aux évolutions du marché qui, selon le gouvernement allemand, exigeraient une intervention du Conseil. Selon le Parlement, même si l'article 43, paragraphe 3, TFUE vise à garantir la fixation rapide des prix et si cette mission était, dans l'histoire de la PAC, une exigence importante, celle-ci a, déjà dans le passé, perdu de plus en plus de son importance et a, en pratique, disparu.

59. À titre subsidiaire, le Parlement soutient que, si l'article 7 du règlement OCM unique poursuivait des objectifs visés par les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE, la disposition attaquée serait toujours valable en raison de la prépondérance des objectifs visés par l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

b) Appréciation

i) Rappel de la jurisprudence générale de la Cour en matière de base juridique

60. Il ressort d'une jurisprudence constante que le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, la finalité ou, en d'autres termes, le but et le contenu de cet acte<sup>14</sup>. Le contexte législatif peut

<sup>14</sup> – Voir, notamment, arrêts du 26 mars 1987, *Commission/Conseil* (45/86, EU:C:1987:163, point 11) ; du 23 février 1988, *Royaume-Uni/Conseil* (68/86, EU:C:1988:85, point 24) ; du 11 juin 1991, *Commission/Conseil* (C-300/89, EU:C:1991:244, point 10) ; du 6 novembre 2008, *Parlement/Conseil* (C-155/07, EU:C:2008:605, point 34), ainsi que du 26 novembre 2014, *Parlement et Commission/Conseil* (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400, point 51).

également être à prendre en compte<sup>15</sup>. Ce ne sont pas les procédures qui définissent la base juridique d'un acte, mais la base juridique d'un acte qui détermine les procédures à suivre pour adopter ce dernier<sup>16</sup>. Si l'examen d'une mesure démontre qu'elle poursuit deux fins ou qu'elle a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prépondérante<sup>17</sup>.

61. Ce n'est que dans le cas exceptionnel d'une mesure poursuivant à la fois plusieurs objectifs ou ayant plusieurs composantes qui sont liées de façon indissociable, sans que l'une soit accessoire par rapport à l'autre, que la Cour a jugé que, lorsque différentes dispositions du traité sont ainsi applicables, une telle mesure peut être fondée sur les différentes bases juridiques correspondantes<sup>18</sup>. Toutefois, la Cour a déjà jugé que le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles<sup>19</sup>.

ii) Rappel de la jurisprudence de la Cour en matière de base juridique : l'article 43 TFUE

62. La Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur les champs d'application respectifs des paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE dans deux affaires relevant de la politique commune de la pêche.

63. Dans la première affaire, ayant donné lieu à l'arrêt du 26 novembre 2014, [Parlement et Commission/Conseil](#) (ci-après l'« arrêt Venezuela »)<sup>20</sup>, il était question de savoir si le Conseil, en adoptant sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE une décision relative à l'attribution de possibilités de pêche au large des côtes de la Guyane française à des navires vénézuéliens<sup>21</sup>, avait ou

<sup>15</sup> – Voir arrêt du 8 septembre 2009, [Commission/Parlement et Conseil](#) (C-411/06, EU:C:2009:518, points 64 et 65).

<sup>16</sup> – Voir arrêt du 19 juillet 2012, [Parlement/Conseil](#) (C-130/10, EU:C:2012:472, point 80).

<sup>17</sup> – Voir, notamment, arrêts du 30 janvier 2001, [Espagne/Conseil](#) (C-36/98, EU:C:2001:64, point 59), et du 6 novembre 2008, [Parlement/Conseil](#) (C-155/07, EU:C:2008:605, point 35).

<sup>18</sup> – Voir, en ce sens, arrêts du 11 septembre 2003, [Commission/Conseil](#) (C-211/01, EU:C:2003:452, point 40), et du 6 novembre 2008, [Parlement/Conseil](#) (C-155/07, EU:C:2008:605, point 36).

<sup>19</sup> – Voir arrêts du 11 juin 1991, [Commission/Conseil](#) (C-300/89, EU:C:1991:244, points 17 à 21), et du 25 février 1999, [Parlement/Conseil](#) (C-164/97 et C-165/97, EU:C:1999:99, point 14).

<sup>20</sup> – C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400.

<sup>21</sup> – Dans cette affaire, il s'agissait de la décision 2012/19/UE du Conseil, du 16 décembre 2011, relative à l'approbation, au nom de l'Union européenne, de la déclaration relative à l'attribution de possibilités de pêche dans les eaux de l'Union européenne à des navires de pêche battant pavillon de la République bolivarienne du Venezuela, dans la zone économique exclusive située au large des côtes de la Guyane française (JO 2012, L 6, p. 8).



non choisi la base juridique appropriée. La Cour avait répondu par la négative et avait, par conséquent, annulé pour manque de compétence la décision du Conseil. Selon la Cour, l'article 43, paragraphe 2, TFUE, et donc une adoption de l'acte en question selon la procédure législative ordinaire, constituait la base juridique appropriée.

64. Plus précisément, la Cour a jugé que « l'adoption des dispositions prévues à l'article 43, paragraphe 2, TFUE suppose obligatoirement une appréciation relative au point de savoir si elles sont "nécessaires" pour pouvoir poursuivre les objectifs afférents aux politiques communes régies par le traité FUE, de sorte qu'elle implique une décision politique qui doit être réservée au législateur de l'Union. En revanche, l'adoption des mesures [...] conformément à l'article 43, paragraphe 3, TFUE, ne nécessite pas une telle appréciation dès lors que de telles mesures ont un caractère principalement technique et qu'elles sont censées être prises pour l'exécution des dispositions adoptées sur la base du paragraphe 2 du même article ». <sup>22</sup>

65. Dans l'arrêt *Venezuela* <sup>23</sup>, la Cour s'est néanmoins abstenue de définir davantage ce qu'elle comprenait par « décision politique » et par mesures ayant un « caractère principalement technique ». Je me demande, dans ce contexte, si ces deux notions s'excluent mutuellement. Comment devrait-on, par exemple, déterminer une mesure qui apparaît technique, mais qui a de fortes incidences budgétaires ? Ne s'agit-il pas, également, d'une mesure comportant une « décision politique » ?

66. Dans la seconde affaire, ayant donné lieu à l'arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2015, *Parlement et Commission/Conseil* (ci-après l'« arrêt cabillaud ») <sup>24</sup>, la Cour a annulé un règlement du Conseil établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud <sup>25</sup> en considérant que le Conseil avait, une fois de plus, dépassé les compétences qui lui sont attribuées par l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

67. Dans cet arrêt, la Cour a réitéré que l'article 43, paragraphe 3, TFUE est susceptible de couvrir des mesures qui ne se limitent pas à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche, pour autant que ces mesures n'impliquent pas un choix politique réservé au législateur de l'Union en raison de leur caractère « nécessaire » pour la poursuite des objectifs de la politique commune de pêche. Cependant, au lieu de répéter la formule selon laquelle « l'adoption des mesures

<sup>22</sup> – Voir arrêt du 26 novembre 2014, *Venezuela* (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400, point 50).

<sup>23</sup> – Arrêt du 26 novembre 2014 (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400).

<sup>24</sup> – C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:790.

<sup>25</sup> – Règlement (UE) n° 1243/2012 du Conseil, du 19 décembre 2012, modifiant le règlement (CE) n° 1342/2008 établissant un plan à long terme pour les stocks de cabillaud et les pêcheries exploitant ces stocks (JO 2012, L 352, p. 10).

relatives à la fixation et à la répartition des possibilités de pêche, conformément à l'article 43, paragraphe 3, TFUE, ne nécessite pas une telle appréciation dès lors que de telles mesures ont un caractère principalement technique et qu'elles sont censées être prises *pour l'exécution des dispositions adoptées sur la base du paragraphe 2 du même article* <sup>26</sup> », elle a précisé qu'il ne fallait pas confondre ces actes avec ceux prévus à l'article 291, paragraphe 2, TFUE et que, pour cette raison, cette disposition ne fournit aucune indication sur le champ d'application de l'article 43, paragraphe 3, TFUE <sup>27</sup>.

68. Il me paraît difficile de confondre les mesures adoptées sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE et les « compétences d'exécution » au sens de l'article 291 TFUE <sup>28</sup>. Néanmoins, cette précision de la Cour me semble nécessaire afin de dissiper toute confusion éventuelle entre ces deux notions. Dans le même ordre d'idées, je propose de désormais éviter toute référence aux actes d'exécution dans le cadre de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

69. De surcroît, dans l'arrêt cabillaud <sup>29</sup>, la Cour a précisé que « *les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE poursuivent des finalités différentes et ont chacun un champ d'application spécifique de sorte qu'ils peuvent être utilisés séparément pour fonder l'adoption de mesures déterminées* <sup>30</sup> dans le cadre de la [politique commune de la pêche], étant entendu que, lorsqu'il adopte des actes sur le fondement de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, le Conseil doit agir en respectant les limites de ses compétences ainsi que, le cas échéant, le cadre juridique déjà établi en application de l'article 43, paragraphe 2, TFUE » <sup>31</sup>. Elle a motivé ce constat par le contexte historique en constatant que l'article 37 CE avait été remplacé par l'article 43, paragraphes 2 et 3, TFUE et que, pour cette raison, un éventuel parallèle entre l'article 37 CE et l'article 43 TFUE devait être apprécié en prenant en considération les paragraphes 2 et 3 de cette dernière disposition <sup>32</sup>.

<sup>26</sup> – C'est moi qui souligne.

<sup>27</sup> – Voir points 52 à 54 de l'arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2015, cabillaud (C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:790).

<sup>28</sup> – En effet, dans la systématique du traité de Lisbonne, le pouvoir d'adopter des actes d'exécution est généralement prévu par le droit secondaire (voir article 291, paragraphe 2, TFUE), contrairement à la disposition de l'article 43, paragraphe 3, TFUE, disposition relevant, bien évidemment, du droit primaire. De surcroît, à l'article 291, paragraphe 2, TFUE, c'est à la Commission, et non au Conseil, qu'est attribuée cette compétence.

<sup>29</sup> – Arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2015 (C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:790).

<sup>30</sup> – C'est moi qui souligne.

<sup>31</sup> – Voir point 58 de cet arrêt.

<sup>32</sup> – Voir point 57 de l'arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2015, cabillaud (C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:790).

70. Il ressort ainsi des arrêts jusqu'ici rendus par la Cour que, si les actes adoptés sur la base de l'article 43, paragraphe 3, TFUE ne constituent pas des actes législatifs, ils ne constituent pas non plus de simples mesures d'exécution telles que prévues à l'article 291, paragraphe 2, TFUE. Une majorité de la doctrine est d'avis qu'il s'agit d'une compétence autonome et *sui generis*<sup>33</sup>, tout comme l'avocat général Kokott dans ses conclusions dans l'affaire *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*<sup>34</sup>.

71. De surcroît, le fait que la procédure prévue à l'article 43, paragraphe 3, TFUE n'est pas qualifiée de « procédure législative ordinaire » n'a aucune incidence sur son rapport avec cette dernière procédure. Les procédures selon les paragraphes 2 et 3 de l'article 43 TFUE reposent chacune sur une base juridique autonome dans le traité. Au vu du libellé clair de l'article 294, paragraphe 1, TFUE, en vertu duquel la procédure législative ordinaire est applicable lorsque, dans les traités, il est fait référence à elle, il me paraît difficilement concevable que – sur le plan juridique – l'on puisse parler d'une procédure par défaut qui primerait, d'une certaine manière, les autres procédures.<sup>35</sup>

72. En revanche, la jurisprudence précitée ne permet pas de répondre à l'argument selon lequel la base juridique de l'article 43, paragraphe 3, TFUE peut uniquement être utilisée une fois que des mesures au titre de l'article 43, paragraphe 2, TFUE ont été prises<sup>36</sup>. La Cour n'a pas constaté que *toute* décision autonome impliquant même des *considérations* politiques relevait nécessairement de l'article 43, paragraphe 2, TFUE<sup>37</sup>.

73. Selon ma compréhension de la jurisprudence, l'article 43 TFUE contient deux bases juridiques qui s'excluent mutuellement.

74. C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu d'examiner le contenu et les objectifs de l'article 7 du règlement OCM unique et de déterminer si cette

<sup>33</sup> – Voir, à titre d'exemple, Bianchi, D., *La politique agricole commune*, 2<sup>e</sup> éd, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. 97 ; von Rintelen, J., dans Grabitz, E., Hilf, M., Nettesheim, M., *Das Recht der Europäischen Union*, 57<sup>e</sup> mise à jour, août 2015, C.H. Beck, Munich, article 43, point 11, et Frenz, W., *Handbuch Europarecht, Band 6, Institutionen und Politiken*, Springer, Heidelberg, 2011, point 2681.

<sup>34</sup> – C-583/11 P, EU:C:2013:21, note 33 en bas de page.

<sup>35</sup> – Cela vaut, bien évidemment, sans préjudice de l'importance primordiale de cette procédure dans le système des traités.

<sup>36</sup> – Voir point 79 de l'arrêt du 26 novembre 2014, *Venezuela* (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400), dans lequel la Cour a remarqué que la décision attaquée en l'occurrence était « non pas une mesure technique ou d'exécution mais, au contraire, une mesure qui suppose l'adoption d'une décision autonome ».

<sup>37</sup> – Voir point 66 des conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire *cabillaud* (C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:337).

disposition a pu valablement être adoptée sur la base juridique de l'article 43, paragraphe 2, TFUE.

iii) Les seuils de référence selon l'article 7 du règlement OCM unique entrent-ils dans le champ d'application de l'article 43, paragraphe 3, TFUE ?

75. L'article 7 du règlement OCM unique, qui figure dans les « Dispositions préliminaires » de ce règlement, est intitulé « Seuil de référence ». En vertu de son paragraphe 1 sont fixés des seuils de référence dans l'unité euro par tonne ou euro par 100 kilogrammes pour toute une série de produits agricoles. Ces seuils sont, en vertu du paragraphe 2, « régulièrement examinés par la Commission, compte tenu de critères objectifs, notamment de l'évolution de la production, des coûts de production (en particulier du prix des intrants) et des tendances du marché ». Le même paragraphe stipule que, « [s]i nécessaire, [ces seuils] sont mis à jour conformément à la procédure législative ordinaire en fonction de l'évolution de la production et des marchés ».

76. Néanmoins, le règlement OCM unique ne fournit aucune définition abstraite ou même simplement « politique »<sup>38</sup> du « seuil de référence ».

77. L'article 15, paragraphe 1, du règlement OCM unique indique que le « prix d'intervention publique » est le prix auquel les produits sont achetés dans le cadre de l'intervention publique lorsque cet achat est effectué à un prix fixe [sous a)] ou le prix maximal auquel les produits admissibles à l'intervention publique peuvent être achetés lorsque cet achat est effectué dans le cadre d'une adjudication [sous b)]. L'article 15, paragraphe 2, du règlement OCM unique précise que « [l]es mesures relatives à la fixation du *niveau*<sup>39</sup> du prix d'intervention publique, y compris les montants des augmentations et des réductions, sont adoptées par le Conseil conformément à l'article 43, paragraphe 3, [TFUE]. » Le considérant 12 du règlement OCM unique stipule qu'il « convient d'opérer une distinction entre les seuils de référence et les prix d'intervention et de définir ces derniers ».

78. L'article 2 du règlement de fixation fixe à son tour un pourcentage par rapport à chaque produit ayant été attribué un seuil de référence dans l'article 7 du règlement OCM unique. Ce pourcentage du seuil de référence constitue donc le prix d'intervention.

79. Les règlements OCM unique et de fixation maintiennent ainsi la structure et la systématique du règlement n° 1234/2007 en ce qui concerne la détermination en deux étapes successives d'un prix d'intervention.

<sup>38</sup> – Voir arrêt du 26 novembre 2014, Venezuela (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400, point 50).

<sup>39</sup> – C'est moi qui souligne.

80. L'article 43, paragraphe 3, TFUE se réfère aux « mesures relatives à la fixation des prix »<sup>40</sup>.

81. Dans le langage commun, l'on entend par « prix » le rapport d'échange entre un bien ou un service et la monnaie<sup>41</sup>. D'après cette définition, les prix d'intervention établis par le règlement de fixation constituent incontestablement des prix. Ici, le montant exact à partir duquel des produits sont achetés résulte directement d'une application des prix d'intervention aux seuils de référence.

82. En ce qui concerne les « seuils de référence », il importe peu de savoir s'ils constituent ou non des prix<sup>42</sup> à partir du moment où ils constituent des « mesures relatives à la fixation des prix ». La question à poser est donc de savoir si les « seuils de référence » constituent des « mesures relatives à la fixation des prix ».

83. Une référence au prédécesseur du règlement OCM unique, le règlement n° 1234/2007, nous aide à élucider le caractère des seuils de référence, anciennement prix de référence. Tout d'abord, le considérant 11 du règlement n° 1234/2007 affirmait déjà, comme désormais le considérant 12 du règlement OCM unique, une coexistence des prix de référence et des prix d'intervention. Ensuite, les considérants 16 et 28 du règlement n° 1234/2007, qui ne figurent plus dans le règlement OCM unique, décrivaient de manière abstraite le rapport entre ces deux termes et ne laissaient aucun doute sur le fait que les prix de référence ressemblaient étroitement à des prix au sens propre du terme. À la lumière des antécédents du litige et des arrêts Venezuela<sup>43</sup> et Cabillaud<sup>44</sup>, cette conception doit s'analyser, selon moi, en ce sens que les trois considérants susmentionnés du règlement n° 1234/2007 contenaient des considérations politiques relatives à la poursuite des objectifs de la PAC, tandis que les articles 8 et 18 de ce même règlement, contenant les prix de référence et d'intervention, servaient à fixer des prix et constituaient donc une mesure relative à la fixation des prix. De surcroît,

<sup>40</sup> – Il convient d'ajouter que l'avocat général Sharpston, dans ses conclusions dans les affaires jointes *Parlement et Commission/Conseil* (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:334, point 158), a comparé plusieurs versions linguistiques de l'article 43, paragraphe 3, TFUE et a relevé que la version anglaise différait légèrement des autres dans la mesure où sont utilisés les termes « mesures on », qui apparaissent plus restrictifs que les termes « mesures relatives à ».

<sup>41</sup> – Voir, à titre d'exemple, *Le Nouveau Petit Robert*, Paris, 2003.

<sup>42</sup> – La question de savoir s'il s'agit ou non d'un prix pourrait être longuement débattue. D'un côté, l'on peut avancer, comme le fait valoir le gouvernement du Royaume-Uni, que les seuils de référence sont des prix car « ils sont les prix minimums que la [PAC] vise à maintenir pour les matières premières agricoles concernées ». De l'autre, l'on peut avancer, à l'instar de la Commission, que « seuls les "prix d'intervention" sont les prix réels, et ce non seulement au sens de l'[Organisation mondiale du commerce], mais aussi selon l'usage linguistique usuel, d'autant plus que les marchandises sont achetées uniquement à ces prix ».

<sup>43</sup> – Arrêt du 26 novembre 2014 (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400).

<sup>44</sup> – Arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2015 (C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:790).

dans le régime précédent, c'était l'article 2, paragraphe 2, sous c), qui définissait, et l'article 18 du règlement n° 1234/2007 qui fixait les prix d'intervention.

84. En revanche, c'est maintenant l'article 15 du règlement OCM unique qui définit les prix d'intervention tandis que ces prix sont fixés par le règlement de fixation.

85. Même si l'article 7 du règlement OCM unique ne fixe pas les prix (finaux) d'intervention, il statue, pour une large variété de produits agricoles, sur des montants calibrés au centime près qui serviront, dans la logique du règlement OCM unique, à orienter le Conseil aux fins de la fixation d'un prix d'intervention ultérieur.

86. La place de l'article 7 du règlement OCM unique parmi les « dispositions préliminaires » ne me semble pas corroborer l'argumentation du Parlement et de la Commission selon laquelle les seuils de référence constituent un *élément essentiel* de l'organisation commune des marchés agricoles à laquelle se réfère l'article 43, paragraphe 2, TFUE. En application de la jurisprudence Venezuela et cabillaud, ce sont les normes de principe concernant l'organisation commune des marchés qui devraient figurer dans le règlement OCM unique. Or, ce règlement OCM unique ne définit nullement les seuils de référence comme « élément essentiel »<sup>45</sup>.

87. À mon sens, il s'agit plutôt d'un *élément essentiel* pour la *fixation d'un prix d'intervention*, ce qui implique que le règlement OCM unique n'est pas l'endroit approprié pour cette disposition.

88. Quant à l'argument de la Commission selon lequel la prise en considération des seuils de référence dans plusieurs autres dispositions des règlements OCM unique et de fixation au-delà des prix d'intervention corrobore l'importance politique et la nécessité desdits seuils au sens de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, il suffit de constater que le législateur de l'Union, en faisant référence dans un autre contexte à une certaine notion, en l'occurrence les seuils de référence, ne saurait priver le Conseil de ses compétences découlant de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

89. Il existe donc un lien substantiel entre le règlement OCM unique et le règlement de fixation à l'égard des prix d'intervention. Comme je l'ai expliqué ci-dessus, l'article 15 du règlement OCM unique fournit une définition des prix d'intervention, définition qui figure parmi les dispositions de la PAC depuis bien longtemps. Les prix d'intervention en tant que tels sont déterminés par le règlement de fixation.

<sup>45</sup> – Ce qui indique déjà que vraisemblablement l'élément n'est pas véritablement essentiel pour l'organisation commune des marchés agricoles.

90. En revanche, les considérants du règlement OCM unique ne me semblent pas établir l'éventuelle nécessité de seuils de référence, et encore moins de la forme concrète que leur a conférée l'article 7 de ce règlement, en tant qu'orientations politiques pour l'organisation commune du marché. Les considérants du règlement OCM unique se bornent, dans ce contexte, à constater, au considérant 12, qu'il « convient d'opérer une distinction entre les seuils de référence et les prix d'intervention et de définir ces derniers », sans corroborer l'importance présumée, au sens de l'article 43, paragraphe 2, TFUE, de l'adoption de ces seuils par le législateur européen.

91. En résumé, l'intégration des seuils de référence au règlement OCM unique ne paraît non pas être nécessaire aux fins de la poursuite des objectifs de la PAC. Au contraire, il s'agit d'une matière relevant des prérogatives du Conseil dans le cadre de sa compétence de détermination des mesures relatives à la fixation des prix.

92. L'ensemble des considérations qui précèdent m'incitent à qualifier la fixation des seuils de référence figurant à l'article 7 du règlement OCM unique de « mesure relative à la fixation des prix » au sens de l'article 43, paragraphe 3, TFUE.

93. Il convient, en outre, de souligner qu'il n'appartient pas au législateur, c'est-à-dire le Parlement et le Conseil, de définir l'étendue de l'article 43, paragraphe 3, TFUE en légiférant ou non dans le cadre de l'article 43, paragraphe 2, TFUE. Si cela était le cas, cela pourrait, comme en l'espèce, avoir pour conséquence de priver l'article 43, paragraphe 3, TFUE de son effet utile. Or, ce sont les États membres, en tant que maîtres des traités, qui définissent le champ d'application de cet article, et non les institutions politiques. Il convient ici également de rejeter l'argument invoqué par la Commission selon lequel cela fait partie du processus politique de négociation. Même si la présente affaire semble se présenter comme un simple contentieux interinstitutionnel<sup>46</sup>, ce processus est justement encadré par les compétences prévues par les traités. Une interprétation différente donnerait en effet aux institutions politiques le pouvoir de dépasser le cadre établi par les traités.

94. Enfin, étant donné que les deux bases juridiques de l'article 43 TFUE sont distinctes l'une de l'autre en ce sens qu'elles s'excluent mutuellement, la jurisprudence de la Cour précitée relative au choix de la base juridique d'un acte de l'Union et à l'éventuel recours à une double base juridique<sup>47</sup> est dépourvue de pertinence aux fins de la présente affaire. Il ressort cependant clairement de cette

<sup>46</sup> – Voir, en ce sens, Vandenberghe, J., *The Single Common Market Organization Regulation*, dans McMahon, J. A., Cardwell, M. N., *Research Handbook on EU Agriculture Law*, Cheltenham, 2015, p. 78.

<sup>47</sup> – Voir notamment, arrêt du 11 juin 1991, *Commission/Conseil* (C-300/89, EU:C:1991:244, points 17 à 21).

jurisprudence que le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles<sup>48</sup>.

iv) Conclusion

95. L'article 7 du règlement OCM unique a été adopté sur une base juridique erronée. Il conviendrait de donner suite au recours du gouvernement allemand et d'annuler cette disposition.

2. Demande d'annulation de l'article 2 du règlement de fixation

a) Arguments des parties

96. Concernant l'article 2 du règlement de fixation, le gouvernement allemand fait valoir que cette disposition devra, en cas d'annulation de l'article 7 du règlement OCM unique, également être annulée pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, étant donné que, sans cette dernière disposition, l'article 2 du règlement de fixation ne pourra ni être appliqué ni produire d'effets. De plus, cet article contribuerait, par sa référence à l'article 7 du règlement OCM unique, à donner la fausse impression que celui-ci a été adopté sur la base juridique appropriée.

b) Appréciation

97. Comme il ressort déjà clairement du libellé de l'article 2 du règlement de fixation, cette disposition ne contient aucun montant précis sur lequel l'intervention publique sur le marché agricole pourrait se baser. En revanche, cet article lie l'intervention publique, pour chaque produit concerné, à un rapport spécifique entre le prix du marché et le montant que l'article 7 du règlement OCM unique fournit pour ce produit. L'annulation de l'article 7 du règlement OCM unique, que je propose à la Cour, viderait donc entièrement l'article 2 du règlement de fixation de tout contenu applicable.

98. Dans ces conditions, pour des raisons de clarté et de sécurité juridique, l'article 2 du règlement de fixation – qui ne pourrait plus être appliqué à la suite d'une annulation de l'article 7 du règlement OCM unique – devrait également être annulé.

<sup>48</sup> – Un cumul de base juridique, comme en l'espèce, serait de nature à vider de sa substance la procédure prévue à l'article 43, paragraphe 3, TFUE. Le Conseil serait ainsi privé de toute possibilité de réaction rapide pour ce qui est de la fixation des prix. Avec un tel cumul, on imposerait également la procédure législative ordinaire. Or, la base juridique appropriée pour les mesures relatives à la fixation des prix, l'article 43, paragraphe 3, TFUE, ne prévoit justement pas une implication du Parlement et du Comité économique et social.



### 3. Demande de maintien des effets des dispositions attaquées

#### a) Arguments des parties

99. Le gouvernement allemand demande, aux fins de la protection d'intérêts supérieurs, pour des raisons de protection de la confiance légitime des exploitations agricoles ainsi que, d'une manière générale, pour des raisons de sécurité juridique, à la Cour de prononcer, conformément à l'article 264, second alinéa, TFUE, le maintien des effets des dispositions attaquées jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions adoptées sur la base juridique appropriée. La Commission soutient cette argumentation à titre subsidiaire.

#### b) Appréciation

100. La Cour a largement abordé, dans les arrêts *Venezuela*<sup>49</sup> et *cabillaud*<sup>50</sup>, les conditions du maintien, sous l'article 264, second alinéa, TFUE, de certains effets d'une disposition annulée. Selon cette jurisprudence, eu égard à des motifs ayant trait à la sécurité juridique, les effets d'un acte peuvent être maintenus, notamment lorsque les effets immédiats de son annulation entraîneraient des conséquences négatives graves pour les personnes concernées et que la légalité de l'acte attaqué est contestée non pas en raison de sa finalité ou de son contenu, mais pour des motifs d'incompétence de son auteur ou de violation des formes substantielles. Ces motifs incluent, en particulier, l'erreur commise quant à la base juridique de l'acte contesté<sup>51</sup>.

101. L'annulation avec effet immédiat des deux dispositions attaquées porterait atteinte à l'intégralité du système d'intervention publique qui, incontestablement, constitue depuis toujours un élément essentiel de la PAC. Il ne me semble ni nécessaire ni justifié de provoquer une interruption du système d'intervention en tant que tel qui, pour au moins plusieurs mois, créerait une grave incertitude pour les agriculteurs européens.

102. Si, en outre, ni la partie requérante, ni les parties défenderesses, ni la Commission ou les gouvernements intervenus n'ont contesté la légalité des deux dispositions attaquées en raison de leur finalité ou de leur contenu, je ne vois pas d'obstacle au maintien des effets desdites dispositions jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'une nouvelle réglementation adoptée sur la base juridique appropriée.

<sup>49</sup> – Arrêt du 26 novembre 2014 (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400).

<sup>50</sup> – Arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2015 (C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:790).

<sup>51</sup> – Voir arrêts du 26 novembre 2014, *Venezuela* (C-103/12 et C-165/12, EU:C:2014:2400, point 90), et du 1<sup>er</sup> décembre 2015, *cabillaud* (C-124/13 et C-125/13, EU:C:2015:790, point 86 et jurisprudence citée).

**VI – Sur les dépens**

103. Conformément à l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Dans la présente affaire, le gouvernement allemand a conclu sur les dépens et le Parlement et le Conseil ont succombé en leurs moyens.

104. En vertu de l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. La République tchèque, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission devraient donc supporter leurs propres dépens.

**VII – Conclusion**

105. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer de la manière suivante:

- annuler l'article 7 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil ;
- annuler l'article 2 du règlement (UE) n° 1370/2013 du Conseil, du 16 décembre 2013, établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles ;
- maintenir, conformément à l'article 264, paragraphe 2, TFUE, les effets des articles 7 du règlement n° 1308/2013 et 2 du règlement n° 1370/2013 jusqu'à l'entrée en vigueur, dans un délai raisonnable, d'une nouvelle réglementation adoptée sur la base juridique appropriée ;
- condamner le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne aux dépens, et
- déclarer que la République tchèque, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission européenne supportent leurs propres dépens.