ARRÊT DE LA COUR
20 octobre 1987 *

Dans l'affaire 128/86,

Royaume d'Espagne, représenté par M. Luís Javier Casanova Fernandez, secrétaire général pour les Communautés européennes, en qualité d'agent, assisté de MM. Fernando Mansito Caballero, directeur général de la coordination juridique et institutionnelle communautaire, Jaime Folguera Crespo, sous-directeur général de la coordination communautaire pour les affaires juridiques, M^me^ Rosario Silva Lapuerta, membre du service juridique au ministère des Affaires étrangères, M. Fuertes Suarez, conseiller technique au secrétariat d'État pour les Communautés européennes, et M^e^ Michel Waelbroeck, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de l'ambassade d'Espagne, 4-6, boulevard Emmanuel-Servais,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Jean-Claude Séché, en qualité d'agent, assisté de M. Carlos Palacio, membre de son service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation du règlement n° 648/86 de la Commission, du 28 février 1986, fixant les montants régulateurs pour la campagne 1985/1986 applicables à l'importation dans la Communauté, dans sa composition au 31 décembre 1985, de certains produits du secteur viti-vinicole, en provenance d'Espagne (JO L 60, p. 54), tel que modifié par le règlement n° 969/86 de la Commission, du 3 avril 1986 (JO L 89, p. 22),

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR,

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, f. f. de président, O. Due et G. C. Rodríguez Iglesias, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M^me B. Pastor, administrateur

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 9 avril 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 16 juin 1987,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 mai 1986, le royaume d'Espagne a introduit, en vertu de l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un recours visant à l'annulation du règlement n° 648/86 de la Commission, du 28 février 1986, fixant les montants régulateurs pour la campagne 1985/1986 applicables à l'importation dans la Communauté, dans sa composition au 31 décembre 1985, de certains produits du secteur viti-vinicole, en provenance d'Espagne (JO L 60, p. 54), ainsi que du règlement n° 969/86 de la Commission, du 3 avril 1986, portant modification du règlement n° 648/86 (JO L 89, p. 22).

2 Le mécanisme des montants régulateurs à l'importation dans la Communauté, dans sa composition au 31 décembre 1985, en provenance d'Espagne a été instauré par l'article 123 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO L 302, p. 23; ci-après « acte d'adhésion »). Cette disposition fait partie de la sous-section 18, « Vin », de la section II, « Dispositions relatives à certaines organisations communes de marchés », du chapitre relatif à l'agriculture de l'acte d'adhésion. Selon le paragraphe 2 de l'article 123, un montant régulateur « est perçu » pour les

vins de table, alors que pour certains vins à dénomination d'origine et pour les autres produits, susceptibles de créer des perturbations sur le marché, un montant régulateur « peut être fixé ».

3 En ce qui concerne le niveau des montants régulateurs, l'article 123 prévoit que, pour les vins de table, le montant est égal à la différence entre les prix d'orientation en Espagne et dans la Communauté à Dix, le niveau de ce montant pouvant être adapté pour tenir compte de la situation des prix de marché appréciée « selon les différentes catégories de vins et en fonction de leur qualité ». Le montant régulateur applicable aux vins à dénomination d'origine et aux autres produits du secteur est dérivé de celui applicable aux vins de table « selon des modalités à déterminer ». Toutefois, d'après l'article 123, paragraphe 3, le montant régulateur est plafonné à un niveau assurant des conditions de traitement non moins favorables que celles en vigueur sous le régime antérieur à l'adhésion.

4 Les critères applicables au calcul des montants régulateurs ont été fixés par le règlement n° 480/86 du Conseil, du 25 février 1986, déterminant les règles générales d'application du mécanisme des montants régulateurs applicables aux échanges de certains produits du secteur viti-vinicole entre la Communauté, dans sa composition au 31 décembre 1985, et l'Espagne (JO L 54, p. 2). Ce règlement ne fait pas l'objet du recours. Sur la base de ce règlement, la Commission a fixé, par les règlements attaqués, les montants régulateurs applicables aux vins de table ainsi qu'aux vins à dénomination d'origine, vins de liqueur, vins nouveaux, jus de raisins, moûts de raisins et vins vinés.

5 Le requérant invoque deux moyens, le premier tiré de la violation de formes substantielles et de l'absence de motivation, le second fondé sur la violation de l'article 123 de l'acte d'adhésion. Il convient d'examiner d'abord le second moyen.

6 En ce qui concerne la violation de l'article 123 de l'acte d'adhésion, le requérant fait valoir trois griefs différents. En fixant les montants régulateurs, la Commission aurait:

— violé la règle de plafonnement,

— méconnu la règle d'adaptation du montant régulateur pour certains vins de table,

— fixé des montants régulateurs pour les vins à dénomination d'origine et autres produits du secteur sans constater l'existence d'un risque de perturbation sur le marché.

7 Le requérant allègue que les montants régulateurs ont été fixés pour certains vins, en particulier pour les vins de table blancs, à un niveau tel que la condition du traitement au moins aussi favorable que celui existant avant l'adhésion n'aurait pas été respectée. Cette condition, imposée par la première phrase de l'article 123, paragraphe 3, impliquerait, en effet, que le niveau des montants régulateurs ne saurait être supérieur à la réduction du niveau des droits de douane telle que prévue par l'acte d'adhésion.

8 Sur ce point, il faut rappeler d'abord que l'article 123, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion ne prévoit pas simplement une règle de plafonnement dans sa première phrase, mais régit aussi, dans une deuxième phrase, les conséquences qu'il convient d'en tirer pour le calcul du niveau des montants régulateurs. En effet, le paragraphe 3, après avoir prévu que le montant régulateur est plafonné à un niveau assurant des conditions de traitement non moins favorables que celles applicables avant l'adhésion, continue en disposant que, « à cet effet », ce montant est calculé de telle manière que le montant obtenu en majorant le prix d'orientation espagnol du montant régulateur et des droits de douane ne dépasse pas le prix de référence communautaire pour le produit en cause.

9 Il en résulte que, en vue de vérifier si la règle de plafonnement de l'article 123, paragraphe 3, a été respectée, il est nécessaire de comparer le niveau du prix de référence communautaire du produit en question, d'une part, avec la somme de son prix d'orientation espagnol, du montant régulateur et des droits de douane, d'autre part.

10 A la demande de la Cour, la Commission a présenté un tableau fournissant des exemples chiffrés, pour les vins de table les plus courants, du calcul des montants régulateurs en rapport avec les niveaux des prix de référence communautaires, des prix d'orientation espagnols et des droits de douane. Ces données chiffrées, non contestées par le requérant, font ressortir que le niveau du prix de référence, représentant le plafond à respecter, n'a pas été atteint, mais que, en revanche, la somme du prix d'orientation espagnol, du montant régulateur et des droits de douane était sensiblement inférieure à ce plafond.

11 Le requérant n'ayant avancé aucun élément concret à l'appui de son grief pour autant que celui-ci concerne d'autres produits du secteur, ce grief ne saurait être retenu.

12 Le requérant soutient en outre que la Commission n'a fixé de montant régulateur que pour les catégories traditionnelles de vins de table, sans tenir compte des vins de table de qualité supérieure et sans prévoir de montant spécifique pour cette catégorie. En agissant ainsi, la Commission aurait violé non seulement la règle d'adaptation prévue à l'article 123, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion, mais également la disposition de l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 480/86 du Conseil, aux termes de laquelle le montant régulateur est fixé, pour certains vins de table, à un niveau inférieur au montant régulateur le plus élevé pour chacun des types de vins de table.

13 A la demande de la Cour, la Commission a affirmé, d'une part, que certains vins de table commercialisés en bouteille à partir de la région de production présentent des caractéristiques qualitatives élevées qui seraient le fait des soins particuliers et des conditions de production qui leur sont propres et, d'autre part, que le coût de l'embouteillage et celui de l'acheminement des vins en bouteille représentent une part importante de la valeur finale du produit. Pour ces raisons, la Commission aurait associé la mise en bouteille dans la région de production et la notion de qualité pour ces vins de table; elle leur aurait donc appliqué un montant régulateur différencié, en l'occurrence réduit de 50 % par rapport aux vins correspondants en vrac.

14 Il ressort effectivement de l'annexe du règlement n° 648/86 que des montants régulateurs particuliers ont été prévus pour les vins de table blancs et les vins de table rouges ou rosés « présentés en récipients contenant 0,75 l ou moins »; le niveau de ces montants est de moitié inférieur à celui du montant régulateur le plus bas prévu pour les mêmes vins contenus dans d'autres récipients, et notamment pour ceux livrés en vrac. Le requérant n'a pas démontré pourquoi la Commission aurait agi de façon illégale en se fondant sur cette différenciation pour adapter les montants régulateurs « selon les différentes catégories de vins et en fonction de leur qualité » au sens de l'article 123, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion.

15 Par conséquent, le grief tiré du non-respect de la règle d'adaptation ne saurait être accueilli.

16 Le requérant fait encore valoir que la fixation de montants régulateurs pour des vins à dénomination d'origine et pour les autres produits du secteur viti-vinicole, autres que les vins de table, serait intervenue sans que les conditions pour procéder à une telle fixation soient réunies. En effet, l'article 123, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion disposerait expressément, pour les produits viti-vinicoles en question, que l'application du mécanisme des montants régulateurs est subordonnée à l'existence d'un risque de perturbation sur le marché, condition figurant également à l'article 3 du règlement n° 480/86 du Conseil. Or, un tel risque ne saurait être constaté qu'après une analyse de l'évolution des échanges et des calculs de prix pratiqués sur le marché, analyse et calculs que la Commission aurait omis de faire.

17 Dans son mémoire en défense, la Commission s'est limitée à observer que le niveau des montants régulateurs « a été fixé en fonction du risque de perturbation que les vins considérés présentaient » et que, dès lors, si un montant supérieur à zéro a été fixé « c'est que le risque de perturbation existait ». La Cour ayant demandé à la Commission de préciser quels étaient les éléments susceptibles de créer des perturbations sur le marché qui ont été pris en considération pour la fixation et le calcul du montant régulateur applicable aux vins à dénomination d'origine, la Commission s'est contentée de répondre qu'à son avis les éléments qui peuvent créer des perturbations sur le marché des vins sont le prix et la possibilité de substitution commerciale qui traduisent tous deux le degré de concurrence et donc de perturbation. La Commission a ajouté qu'elle a fixé le montant régulateur à zéro pour certains vins de liqueur à dénomination d'origine de type sec, tels notamment les vins sherry, ceux-ci n'étant pas susceptibles de créer des perturbations sur le marché de la Communauté à Dix produisant exclusivement des vins de liqueur de type doux.

18 Il résulte de ces explications que la Commission, en fixant les montants régulateurs pour les vins à dénomination d'origine et les autres produits du secteur viti-vinicole, autres que vins de table, s'est fondée sur la thèse selon laquelle un risque de perturbation existe dès qu'une possibilité de substitution entre les vins espagnols et les vins produits dans la Communauté à Dix peut être constatée.

19 Cette thèse de la Commission est basée sur une conception erronée de la notion de perturbation sur le marché; elle reviendrait, en effet, à nier la différence entre le régime applicable aux vins de table et celui prévu pour les autres produits du secteur. L'acte d'adhésion, tout en imposant l'application du mécanisme des

montants régulateurs à l'importation de vins de table espagnols dans la Communauté à Dix, prévoit que, pour les autres produits du secteur concerné par ce mécanisme, l'application de celui-ci est subordonnée à l'existence du risque que l'importation de ces produits crée des perturbations sur le marché. En subordonnant toute extension de l'application du mécanisme des montants régulateurs à des produits viti-vinicoles autres que les vins de table à la condition particulière du risque de perturbation, l'article 123, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion vise une situation où l'importation de ces produits dans la Communauté à Dix donnerait lieu, ou risquerait de donner lieu, à des développements menaçant effectivement l'équilibre du marché. Quelle que soit la marge d'appréciation dont la Commission dispose dans l'évaluation de ce risque, elle ne saurait simplement se baser, de façon abstraite, sur la possibilité de substitution sans disposer d'aucune indication concrète d'un risque de déséquilibre ou de trouble effectifs.

20 Par conséquent, il y a lieu de constater que la condition imposée par l'article 123, paragraphe 2, sous b), ne se trouvait pas remplie. Partant, la fixation des montants régulateurs manque de base légale, dans la mesure où elle vise les produits autres que les vins de table. L'annexe du règlement n° 648/86 ainsi que le règlement n° 969/86, qui modifie certains montants fixés par cette annexe, doivent, dès lors, être partiellement annulés.

21 Le second moyen du requérant n'ayant été accueilli qu'en ce qui concerne les produits autres que les vins de table, il convient encore d'examiner le premier moyen tiré de la violation des formes substantielles et de l'absence de motivation. Toutefois, le grief relatif à l'absence de motivation vise exclusivement la motivation de la fixation des montants régulateurs applicables aux vins à dénomination d'origine; il n'est donc plus nécessaire de l'examiner.

22 Quant à la violation des formes substantielles, le requérant soutient que les deux règlements attaqués relèvent, dans leur dernier considérant, que les mesures prévues seraient conformes à l'avis du comité de gestion, alors qu'aucun avis du comité de gestion n'aurait été établi en cette matière. En effet, ledit comité se serait abstenu de formuler un avis parce que aucune majorité suffisante n'aurait pu être atteinte. Ce vice de forme serait d'autant plus grave que la procédure du comité de gestion serait obligatoire en l'espèce, en vertu de l'article 11 du règlement n° 480/86 du Conseil.

23 La Commission reconnaît que le comité de gestion n'avait pas émis d'avis et que l'affirmation, dans les considérants des deux règlements, selon laquelle le comité aurait émis un avis positif est erronée. Elle soutient cependant que cette circonstance n'est pas de nature à entacher les règlements d'illégalité, puisque la Commission était de toute façon habilitée à adopter le projet soumis au comité de gestion, même en l'absence d'avis positif de celui-ci, comme il ressort de l'article 67 du règlement n° 337/79 du Conseil, du 5 février 1979, portant organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 54, p. 1), auquel l'article 11 du règlement n° 480/86 du Conseil se réfère.

24 Il y a lieu de préciser d'abord que le grief du requérant est tiré d'un vice de forme, les considérants en cause affirmant une contrevérité. Or, il résulte de la défense de la Commission que ce reproche est justifié.

25 Le vice de forme constaté ne peut cependant pas conduire à l'annulation des deux règlements attaqués. Selon l'article 173, alinéa 1, du traité, seule la violation des formes « substantielles » permet de constater l'illégalité de l'acte en question. En l'espèce, la référence incorrecte à l'avis du comité de gestion ne saurait être considérée comme une violation de forme substantielle. En effet, il ressort du dossier que le comité de gestion avait été régulièrement saisi, mais qu'il n'a pas été en mesure de formuler un avis, alors que, selon l'article 67 du règlement de base, seul un avis du comité de gestion qui n'est pas conforme aux projets de mesures proposés par la Commission peut entraîner des conséquences juridiques, en particulier dans le sens que le Conseil est saisi des mesures en cause. Au cas où, comme en l'occurrence, le comité de gestion n'émet pas d'avis, la Commission est entièrement libre d'arrêter ces mesures sous sa propre responsabilité. L'absence d'avis du comité de gestion n'est donc pas de nature à avoir des effets sur la légalité des mesures ainsi arrêtées.

26 Par conséquent, le grief tiré de la violation des formes substantielles ne saurait être retenu.

27 Il résulte de tout ce qui précède que les règlements n^{os} 648 et 969/86 de la Commission doivent être annulés pour autant qu'ils fixent les montants régulateurs pour des produits du secteur viti-vinicole autres que les vins de table, et que le recours doit être rejeté pour le surplus.

Sur les dépens

28 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, alinéa 1, du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Les règlements n° 648/86 de la Commission, du 28 février 1986, fixant les montants régulateurs pour la campagne 1985/1986 applicables à l'importation dans la Communauté, dans sa composition au 31 décembre 1985, de certains produits du secteur viti-vinicole, en provenance d'Espagne (JO L 60, p. 54), et n° 969/86 de la Commission, du 3 avril 1986, modifiant le règlement n° 648/86 (JO L 89, p. 22), sont annulés pour autant qu'ils fixent les montants régulateurs pour des produits du secteur viti-vinicole autres que les vins de table.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **Chacune des parties supportera ses propres dépens.**

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 octobre 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président f. f.

G. Bosco

président de chambre