RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 181/85 *

I — Faits et procédure

L'article 46 du traité CEE prévoit que, lorsque dans un État membre un produit fait l'objet d'une organisation nationale du marché ou de toute réglementation interne d'effet équivalent affectant dans la concurrence une production similaire dans un autre État membre, une taxe compensatoire à l'entrée est appliquée par les États membres à ce produit en provenance de l'État membre où l'organisation ou la réglementation existe, à moins que cet État n'applique une taxe compensatoire à la sortie. Le montant de ces taxes est fixé par la Commission dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre.

Au mois de septembre 1984, la Commission, estimant que les conditions d'application de l'article 46 étaient réunies en ce qui concernait les exportations d'alcools éthyliques d'origine agricole non dénaturés de la France vers les autres États membres, a, par son règlement n° 2541/84, fixé sur les importations de ce produit dans les autres États membres une taxe compensatoire dont le montant était déterminé de façon à couvrir la différence constatée entre, d'une part, le plus bas des prix franco frontière auxquels des quantités représentatives d'alcools non dénaturés français étaient offertes sur le marché des autres États membres et, d'autre part, le prix de tels alcools pouvant être considéré comme normal sur les marchés de la Communauté si les conditions de concurrence n'avaient pas été faussées (prix d'équilibre).

L'article 5, paragraphe 2, du règlement n° 2541/84 prévoyait que la Commission ajusterait la taxe en cas de modification sensible des éléments retenus lors de sa fixation.

Au printemps 1985, ayant estimé, sur la base des informations fournies par les États membres, que les prix franco frontière des alcools non dénaturés français n'avaient augmenté que légèrement, tandis que le prix d'équilibre avait subi une augmentation significative, la Commission a procédé, par son règlement n° 644/85, à un ajustement de la taxe compensatoire, dont le montant a été porté de 0,04 Écu par % volume et par hectolitre à 0,075 Écu par % volume et par hectolitre.

Le 4 juin 1985, le gouvernement de la République française a introduit un recours visant à l'annulation du règlement n° 644/85 qui, à son avis, viole l'article 46 du traité CEE, tel qu'il a été interprété par la Cour de justice.

Par ordonnance du 23 octobre 1985, la Cour a admis le Royaume-Uni à intervenir à l'appui des conclusions de la partie défenderesse.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a toutefois invité le gouvernement français et la Commission à lui fournir certains renseignements et données statistiques pour le 1er juillet 1986.

* Langue de procédure: le français.

II — Conclusion des parties

La *République française* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

« déclarer nul et non avenu le règlement n° 644/85 de la Commission, du 12 mars 1985, modifiant le règlement CEE n° 2541/84, portant fixation d'une taxe compensatoire sur les importations dans les autres États membres d'alcools éthyliques d'origine agricole obtenus en France ».

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

« — déclarer irrecevables les moyens qui tendent en réalité à mettre en cause la légalité du règlement n° 2541/84 dans sa version du 4 septembre 1984;

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens ».

Le *Royaume-Uni*, partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

« — déclarer recevables tous les moyens du recours;

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens ».

III — Moyens et arguments des parties

A — *Sur la recevabilité de certains moyens de recours*

La *Commission* conteste la recevabilité de tous les moyens avancés par la requérante, sauf le premier, au motif qu'ils seraient en réalité dirigés contre le règlement n° 2541/84, pour lequel les délais de recours sont déjà expirés. Ces moyens concerneraient, en effet, la légalité des éléments de calcul de la taxe compensatoire, qui auraient déjà été établis par le règlement n° 2541/84 et qui auraient tout simplement été repris par le règlement n° 644/85.

Or, la recevabilité d'un moyen dirigé contre un règlement modifiant un règlement antérieur qui a fixé les critères généraux de calcul d'une taxe compensatoire ne saurait être admise que si le règlement modificatif avait changé les critères généraux figurant au règlement modifié ou en avait fait une application incorrecte. Tel ne serait manifestement pas le cas en l'espèce.

On ne saurait non plus invoquer la possibilité, prévue par l'article 184 du traité CEE, pour un État membre de soulever une exception d'illégalité contre un règlement à l'occasion d'un recours introduit contre un autre règlement.

Après avoir observé que cet argument n'a été mentionné par le gouvernement français qu'au stade de la réplique, et donc tardivement, la Commission souligne que l'article 184 constitue un remède pour les particuliers, non pour les États membres qui, en vertu de l'article 173, peuvent attaquer tout règlement sans justifier d'un intérêt quelconque. Le gouvernement français serait, d'ailleurs, d'autant moins fondé à invoquer le bénéfice de cet article qu'il avait été étroitement associé à l'élaboration des critères généraux fixés par le règlement n° 2541/84, qu'il ne pouvait donc pas ignorer.

Le *gouvernement de la République française* répond que c'est à tort que la Commission soutient que des éléments communs à deux règlements (en l'espèce les règlements n^{os} 2541/84 et 644/85) ne pourraient plus être contestés dans un recours dirigé contre le règlement modificatif, dès lors qu'ils n'ont pas été contestés dans le cadre d'un recours introduit contre le règlement initial. Une telle thèse conduirait, en effet, à exclure du contrôle du juge communautaire toute disposition d'un règlement « reprenant » des dispositions antérieures, non contestées auparavant, et aboutirait à une véritable

« fossilisation » juridique, permettant, d'une part, la reproduction à l'infini de dispositions illégales et empêchant, d'autre part, le juge communautaire d'exercer son contrôle dans toute son étendue.

En tout état de cause, le gouvernement français entendrait se prévaloir expressément, en tant que de besoin, de l'exception d'illégalité prévue à l'article 184, précité. Rien n'interdirait, en effet, qu'une telle exception soit soulevée non seulement par un requérant qui n'aurait pas eu qualité pour former un recours en annulation contre le règlement en cause, mais aussi par un requérant, tel État membre, qui eût été recevable à former un tel recours, mais qui s'est abstenu ou a omis de le faire dans les délais. Cette possibilité, qui ne serait pas exclue par la lettre de l'article 184, aurait, en plus, été implicitement admise par la Cour de justice qui, dans l'affaire 32/65, a écarté une exception d'illégalité pour la seule raison qu'il n'existait pas un lien juridique suffisant entre les règlements contestés par voie d'exception et celui contre lequel le recours était dirigé.

Dans la présente affaire, par contre, un tel lien existerait indépendamment du fait que l'on utilise l'une ou l'autre des trois formules que la Cour a alternativement employées dans ses arrêts pour en définir la nature: il ne ferait pas de doute que le règlement n° 2541/84 constitue la base juridique du règlement n° 644/85, ni que ce dernier a été pris en application du premier, ni, enfin, qu'il existe entre les deux règlements un lien juridique direct et nécessaire.

Selon le *gouvernement du Royaume-Uni,* le fait que les considérants des règlements n^{os} 2541/84 et 644/85 visent les mêmes critères n'empêche pas que les deux règlements ne se confondent pas l'un avec l'autre. Le règlement n° 644/85 serait, en effet, fondé directement sur l'article 46 du traité et non sur le règlement n° 2541/84, et l'adoption d'une même argumentation à l'appui des deux règlements ne porterait pas atteinte à leur caractère juridiquement distinct.

Il serait certes exact que, si des critères généraux sont fixés d'une manière générale et au préalable dans un règlement, ils ne sauraient être attaqués après l'expiration du délai en vigueur pour ce règlement chaque fois qu'ils sont appliqués dans des règlements ultérieurs. Il en serait toutefois autrement, si les critères adoptés sont renouvelés chaque fois qu'un cas d'application d'une taxe se représente. En ce cas, chaque règlement pourrait être attaqué dans le délai qui lui est applicable en ce qui concerne tant les critères qu'il adopte que l'application qu'il fait de ces critères.

Or, le règlement n° 2541/84 n'aurait fait qu'adopter les critères généraux en cause pour asseoir la taxe qu'il a imposée, critères qui n'auraient pas été rendus obligatoires pour l'avenir. Toute autre solution aurait d'ailleurs risqué d'être une mesure inopportune, eu égard au caractère essentiellement provisoire des mesures prises en application de l'article 46.

Il ne serait pas normal de traiter des critères adoptés dans des règlements successifs comme s'ils avaient été adoptés de manière générale et préalable à l'origine, simplement parce qu'il aurait pu en être ainsi si les circonstances avaient amené la Commission à procéder différemment.

En ce qui concerne l'exception d'illégalité prévue à l'article 184, les termes de cet

article ne devraient pas être entendus comme si leur signification était limitée par une dérogation implicite de portée douteuse, telle que celle qui découlerait de l'exigence qu'un État membre ait lui-même été « surpris » par l'application de la mesure en cause. Il n'existerait, à la différence de ce qui se passe dans le cas de procédures engagées par la Commission contre un État membre au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité, aucun fondement pour la dérogation à l'article 184 que la Commission fait valoir dans la présente affaire. En outre, une telle exigence introduirait dans l'exercice des compétences de la Cour un élément d'imprévisibilité qui serait lui-même incompatible avec le principe de la sécurité juridique.

B — *Sur le fond*

Premier moyen

Le *gouvernement de la République française* conteste que le relèvement du taux de la taxe ait été rendu nécessaire par le fait que son taux initial de 0,04 Écu par % volume et par hectolitre n'aurait pas eu d'effet sur les exportations françaises. La décision prise par la Commission reposerait sur une erreur matérielle, étant donné que toutes les statistiques montreraient une baisse considérable des exportations françaises dans la période postérieure au mois de septembre 1984.

La *Commission* répond qu'il n'est pas correct de comparer, comme le fait le gouvernement français, la période septembre 1984-février 1985 avec la période correspondante de 1983-1984. Sur la base des propres chiffres fournis par la France, on constaterait que les exportations à partir de ce pays n'ont pas diminué dans la période immédiatement postérieure à l'introduction de la taxe, période qui devrait être considérée comme déterminante pour apprécier les effets de celle-ci.

En observant, dans le troisième considérant du règlement n° 644/85, que le volume des exportations de France vers les autres États membres « ne fait pas apparaître une tendance à la baisse », la Commission aurait montré son souci de rechercher un équilibre dans les courants d'échanges, en ce sens que la taxe devrait éviter non seulement que les alcools français ne perturbent le marché des autres États membres, mais également que leur exportation sur ces marchés ne diminue sensiblement par suite de son seul effet prohibitif.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* observe qu'une juxtaposition de la période septembre 1983-février 1984 à la période septembre 1984-février 1985 peut être infirmée par trop de variables et n'est donc pas un indicateur approprié des effets de la taxe instaurée en septembre 1984. Une comparaison correcte serait, par contre, celle des chiffres du mois de septembre 1984, vraisemblablement très peu affectés par la taxe introduite vers la moitié du mois, avec ceux des mois suivants. Or, l'évolution des exportations d'alcools français entre septembre 1984 et février 1985 n'aurait pas montré de tendance à la baisse.

Deuxième moyen

Le *gouvernement de la République française* soutient que la Commission, en estimant, contrairement à la réalité technique et économique, que le marché des alcools est constitué par un produit unique ou du moins homogène, a fini par fixer, sur la base d'un critère arbitraire, le prix le plus bas auquel étaient offertes des quantités représentatives d'alcool non dénaturé.

En fait, il existerait au moins quatre catégories d'alcools, qui se distingueraient entre elles pour les procédés industriels mis en œuvre dans leur fabrication et pour leurs valeurs d'usage, qui auraient des marchés différents et qui se négocieraient à des prix différents.

Les prix inférieurs à 300 FF/hl concerneraient essentiellement les catégories d'alcools moins prisées et qui ne seraient pas représentatives de la valeur moyenne des exportations françaises, dont la quasi-totalité se serait d'ailleurs effectuée à un prix égal ou supérieur à celui résultant du prix d'équilibre moins le montant de la taxe.

La *Commission* observe que, pendant la période considérée pour la nouvelle fixation de la taxe et à l'exception de quelques livraisons, correspondant à des alcools neutres de qualité supérieure au standard, les prix d'importation des alcools français se sont toujours situés à un niveau inférieur au prix de marché des États membres.

Il aurait donc été tout à fait rationnel de ne pas se fonder sur les exceptions, mais de prendre en considération le plus bas des prix d'offre, dès lors qu'il s'agissait de quantités représentatives.

Il ne serait d'ailleurs pas possible d'apprécier la représentativité des quantités vendues en fonction des différentes catégories d'alcool, de leurs marchés respectifs et des prix différents qui en résulteraient: les États membres ne seraient en effet pas en mesure de le faire sur leur propre marché, alors que la Commission ne pourrait pas le faire davantage pour l'ensemble de la Communauté, étant donné que dans certains États membres les prix des alcools seraient fonction des utilisations et dans d'autres ils dépendraient des qualités intrinsèques.

Selon le *gouvernement du Royaume-Uni*, même s'il est vrai que les différentes catégories d'alcools sont vendues à des prix différents, il y aurait des rapports de prix non seulement entre les alcools d'une même catégorie, mais également entre les alcools de catégories différentes, et cela en raison du fait qu'ils constituent des qualités différentes d'un seul produit de base.

La taxe fixée par la Commission aurait entendu quantifier l'effet de distorsion de l'organisation nationale de marché française à l'extrémité inférieure de l'échelle des prix des alcools. Ce montant serait également apte, compte tenu des relations de prix entre les diverses catégories, à compenser cet effet aux autres niveaux de prix.

La proposition de la partie requérante de fixer plusieurs taxes différentes en fonction de la catégorie d'alcool ainsi que de l'État membre vers lequel il est exporté et d'assortir ce système d'un ensemble de surtaxes et remises, concernant le commerce d'alcool français entre les autres États membres, serait incompatible avec le pouvoir discrétionnaire qu'il faut reconnaître à la Commission ainsi qu'avec les considérations pratiques contraignantes qui ont amené celle-ci à agir comme elle l'a fait.

Mais, même si les finalités de l'article 46 pouvaient être mieux réalisées au moyen d'un tel système, il n'en découlerait pas automatiquement que la fixation d'une taxe unique était illégale, étant donné que la Commission devait tenir compte de la possibilité pratique d'appliquer le système adopté, tant de son propre point de vue que de celui des administrations nationales des douanes.

Troisième moyen

Selon le *gouvernement français*, la Commission a fixé le prix d'équilibre en considérant,

à tort, que la Communauté constitue pour les alcools non dénaturés un marché homogène et qui serait gouverné par le jeu des conditions naturelles de concurrence, si ces conditions n'étaient pas faussées par des distorsions créées par un État membre. En réalité, le marché des alcools non dénaturés dans la Communauté présenterait des caractéristiques très différentes dans les divers États membres (par exemple, une organisation nationale de marché en République fédérale d'Allemagne et en Italie, l'existence d'un seul producteur au Royaume-Uni et aux Pays-Bas). Dans ces conditions, il serait économiquement impossible de déterminer pour l'ensemble du marché commun un prix de référence unique correspondant à un prix normal du marché sans falsification du jeu de la concurrence.

Une solution pratique aurait plutôt consisté à prendre en considération un prix de référence par État membre ou groupe d'États, et à fixer, en conséquence, la taxe à des niveaux différents selon les États.

La *Commission* reconnaît que les conditions de production des alcools sont fort différentes selon les États membres pour de multiples raisons de nature soit historique ou sociale, soit économique, soit agricole.

Si en 1976, lors de la première fixation d'une taxe compensatoire sur les alcools français, il aurait encore été possible de se fonder, aux fins de son calcul, sur les prix de marché des autres États membres, sensiblement identiques entre eux, en 1984, au contraire, cela n'aurait pu se faire, compte tenu de la grande différence existant entre les prix de marché, que par un système très compliqué de taxes fixées à un niveau différent pour chaque État membre importateur, avec complément ou restitution du trop-perçu pour les échanges d'alcool français entre deux États membres autres que la France. Une solution reposant sur un prix d'équilibre, qui, dans les conditions d'un marché libre, devrait être le prix normal sur les marchés de la Communauté, aurait donc été préférée par la Commission comme étant la seule praticable.

Quatrième moyen

Le *gouvernement français* reproche à la Commission d'avoir déterminé le prix d'équilibre dans le marché commun sur une base de référence non représentative, à savoir l'évolution du prix de la mélasse de canne importée au cours du dernier trimestre de l'année 1984, alors que les alcools agricoles produits dans la Communauté, et particulièrement en France, le sont pour l'essentiel à partir de mélasse de betterave d'origine communautaire.

De plus, même si une telle référence était pertinente, il faudrait encore tenir compte de ce que le prix caf Rotterdam, pris en considération par la Commission, n'est qu'un prix nominal de valeur purement indicative et de ce que ses variations pendant le dernier trimestre 1984 n'influencent pas le prix des alcools produits dans la même période. En effet, les fabricants d'alcools s'approvisionneraient en matière première par des contrats annuels qui, en France, seraient passés au printemps.

Si l'analyse de la Commission était exacte, on aurait constaté, à taxe constante, un accroissement des exportations d'alcool français, ce qui n'a pas été le cas. Enfin, des écarts de prix entre les mélasses de betterave communautaire et la mélasse de canne importée ne se répercuteraient pas de manière significative sur les prix des produits élaborés à partir de ces mélasses, de sorte que les fluctuations du prix de la mélasse de canne à Rotterdam n'auraient pas autorisé la Commission à relever le niveau de la taxe compensatoire.

La *Commission* répond:

— que les quantités de mélasse de canne utilisées dans la production d'alcools dans la Communauté dépassent les pourcentages indiqués par le gouvernement français;

— qu'il existe dans la Communauté un rapport assez constant entre le prix de la mélasse de betterave indigène et celui de la mélasse de canne importée;

— que les seules cotations qui existent sont celles du marché de Rotterdam;

— que, s'il est vrai que les fabricants d'alcools de mélasse concluent des contrats d'achat annuels, rien ne les empêche de s'approvisionner, pour une production complémentaire, sur le marché de Rotterdam.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* estime que la Commission a agi de manière correcte. Mélasses de canne et mélasses de betterave seraient en effet des matières premières interchangeables. En outre, la mélasse de betterave, qui contient du nitrogène, serait, normalement, jusqu'à 15 % plus chère que la mélasse de canne, à laquelle le nitrogène devrait être ajouté. Dans ces conditions, il existerait un rapport automatique entre le prix des mélasses importées et celui des mélasses de betterave. Ce serait ce prix qui, dans des conditions normales de marché, déterminerait le coût de la matière première dans la production de l'alcool.

Le prix caf Rotterdam serait sans doute un indicateur valable du niveau et de l'évolution du coût de production de l'alcool de mélasse dans la Communauté, et les forces du marché garantiraient qu'il corresponde aux prix de la mélasse de canne dans des places autres que Rotterdam et aux prix de la mélasse de betterave.

Les variations de prix constatées dans des places autres que Rotterdam pourraient très bien être expliquées par l'influence de facteurs tels que la teneur en sucre et l'importance du lot pris en considération.

A l'argument de la requérante selon lequel les fluctuations du prix de la mélasse entre septembre et décembre ne pourraient influencer les prix de l'alcool étant donné que les producteurs s'approvisionnenent par des contrats annuels, le gouvernement britannique oppose que tel n'est pas le cas au Royaume-Uni. En outre, il serait normal qu'un producteur relève les prix de son produit suite à une hausse du coût de sa matière première. Le fait que cela ne se fasse pas en France prouverait que l'organisation nationale du marché isole les producteurs français des effets du jeu des forces du marché.

Cinquième moyen

Le *gouvernement français* estime anormal et illogique que le règlement n° 644/75 n'exempte de la taxe que les seuls alcools « dénaturés conformément aux dispositions applicables en France à la matière », alors que les exportations d'alcools français destinés à être dénaturés dans d'autres États membres ne sauraient, non plus, perturber les marchés de ces pays.

La *Commission* répond que la raison pour laquelle elle a soumis à la taxe les alcools agricoles dénaturés dans un autre État membre après avoir été exportés de France a été d'éviter des détournements de trafic qui auraient pu se produire en violation des règles douanières communautaires.

Ce point de vue est totalement partagé par le *gouvernement du Royaume-Uni*, selon lequel, s'il est considéré comme la matière première pour la production d'alcool dénaturé, l'alcool français d'origine agricole est en compétition directe avec l'alcool d'origine agricole produit dans les autres États membres et devrait donc supporter la charge fixée conformément à l'article 46 du traité.

Sixième moyen

Le *gouvernement français* observe que la taxe est appliquée uniformément à toutes les exportations françaises d'alcools, y compris celles qui se font à un prix supérieur au prix d'équilibre que la Commission estime représentatif du marché sans falsification des conditions de concurrence.

Une telle application indifférenciée serait contraire à l'article 46, puisqu'on ne verrait pas comment des exportations effectuées à des prix supérieurs à celui du marché pourraient perturber ce marché. Cette application ne serait pas non plus justifiée par la nécessité de compenser des avantages découlant de l'organisation nationale de marché, qui ne bénéficieraient en réalité pas aux alcools dont il est question dans le présent moyen.

En effet, depuis la campagne 1982/1983, le service français des alcools tiendrait compte des quantités produites par chaque entreprise, de façon à répartir les frais fixes sur la totalité de la production et non pas sur les seules quantités achetées par le service des alcools.

La *Commission* justifie son refus d'exonérer certains alcools de qualité et de prix supérieur par les considérations suivantes:

— ces alcools bénéficieraient indirectement des avantages attachés à l'organisation nationale de marché;

— le régime français des alcools inciterait à l'exportation des alcools dits libérés, étant donné qu'ils seraient frappés d'une soulte en cas de commercialisation en France;

— la référence à un prix théorique et non pas au prix effectivement payé par l'importateur serait la seule technique praticable.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* rappelle les arguments déjà développés en faveur d'une seule taxe et contre l'adoption de taxes différenciées. Le calcul d'une taxe unique serait basé sur la prémisse que la taxe particulière sera imposée sur toutes les importations d'alcool français, indépendamment du prix convenu dans un contrat particulier. Le fait que même des exportations effectuées à un prix supérieur au prix d'équilibre soient taxables ne suffirait pas par lui-même pour faire douter du bien-fondé de la base utilisée pour le calcul de la taxe et son application.

La requérante n'aurait pas prouvé qu'en fixant une taxe unique fondée sur la différence entre un prix représentatif et un prix théorique la Commission a excédé les limites de son pouvoir discrétionnaire. Il s'ensuivrait que la fixation d'une taxe sur les alcools français exportés à un prix supérieur au prix d'équilibre ne pourrait pas être mise en question.

IV — Réponses des parties aux questions posées par la Cour

En répondant, par lettre du 26 juin 1986, aux questions qui lui avaient été posées, la Commission a précisé qu'il ne lui est pas possible de contester l'exactitude des données fournies par le gouvernement français quant à l'évolution des exportations françaises d'alcool non dénaturé d'origine agricole et aux prix des alcools exportés, étant donné que les seules informations dont ses services ont disposé et continuent de disposer sont celles fournies par les États membres importateurs. L'ensemble de ces informations, annexées à la lettre de la Commission, montrerait, s'il en était besoin, que les prix à l'importation des alcools français se sont toujours situés à un niveau inférieur aux prix de marché des États membre importateurs. La Commission a également produit un tableau sur l'évolution des prix de la mélasse de canne importée et de la mélasse de betterave communautaire.

Le gouvernement de la République française n'a pas répondu aux questions qui lui avaient été posées.

G. Bosco
Juge rapporteur