CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 16 juin 1987

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Cadre et objet du recours en annulation

1. Les produits du secteur viti-vinicole ne sont pas seulement assujettis au « mécanisme complémentaire aux échanges », objet de l'instance introduite par l'Espagne dans l'affaire 119/86 sur laquelle nous venons de conclure. 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 (ci-après « acte d'adhésion » [1]) les soumet également à un autre mécanisme, celui des montants régulateurs (ci-après « MR »). Ses paragraphes 1 à 3 en posent le principe et en décrivent le fonctionnement pour les vins de table, les vins à dénomination d'origine et certains autres produits du secteur viti-vinicole, importés depuis l'Espagne vers la Communauté dans sa composition antérieure à l'adhésion (ci-après « Communauté à Dix »). L'objectif des MR est défini par le quatrième considérant du règlement n° 480/86 du Conseil, du 25 février 1986, en déterminant les règles générales d'application [2]. Il

« est destiné à éviter des perturbations sur le marché de la Communauté, dans sa composition au 31 décembre 1985, tout en n'affectant pas le courant traditionnel d'échanges des produits concernés »,

en sorte que son application aux vins espagnols

« ne s'impose pas dans le cas où de telles perturbations ne sont pas à craindre »

et que doit être prévue sa

« modulation ... pour les produits en question en fonction de la situation de leur marché ».

Il s'agit donc d'un mécanisme souple destiné à prévenir les risques de perturbation que pourraient entraîner des importations de vins espagnols à des prix inférieurs aux prix d'orientation communautaires.

2. Le MR apparaît, comme les montants compensatoires « adhésion » prévus pour les autres produits relevant d'une organisation commune de marché par l'article 72 de l'acte d'adhésion,

« destiné à faciliter le passage des nouveaux États membres de leur ancien statut d'État tiers ... à leur nouveau statut d'État membre » [3].

Il en est cependant fondamentalement distinct, comme cela résulte sans ambiguïté des négociations d'adhésion qui ont conduit à son établissement et à l'adoption de l'article 123, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion. Selon la première phrase de ce paragraphe:

1 — Publié au JO L 302 du 15.11.1985, p. 23.
2 — JO L 54, p. 2.
3 — Affaire 6/78, Union française des céréales, Rec. p. 1675, 1683, point 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 ».

La deuxième phrase du paragraphe 3 indique que, « à cet effet », ce montant est calculé de telle manière que le chiffre obtenu par l'addition du prix d'orientation applicable en Espagne, des droits de douane et du MR ne dépasse pas le prix de référence du produit en cause. Cette limite maximale est, avec la fonction de compensation modulée des prix, la principale garantie du système mis en place par l'article 123.

3. Le règlement n° 480/86 du Conseil, non contesté en l'espèce, fixe les dispositions générales d'application du mécanisme. L'action en annulation introduite par l'Espagne est, en effet, essentiellement dirigée contre le règlement n° 648/86 de la Commission, du 28 février 1986 — le règlement n° 969/86 venant simplement en rectifier une erreur d'ordre matériel —, fixant, pour la campagne de commercialisation 1985/1986 et à compter du 1er mars 1986, les MR applicables aux produits qui y sont soumis. A l'appui de son recours, l'État requérant a présenté trois moyens qu'il convient d'examiner successivement.

II — Violation des formes substantielles

4. La légalité du règlement de la Commission serait affectée, selon l'Espagne, d'une part, par un vice de procédure, d'autre part, par un défaut de motivation.

Sur le vice de procédure

5. Comme l'a reconnu la défenderesse, les mesures instaurées par le règlement n° 648/86 n'ont pas été prises — contrairement à ce qu'indique expressément son deuxième considérant — conformément à l'avis du comité de gestion des vins, mais, ainsi que cela résulte expressément du compte rendu de la réunion de ce comité, en l'absence d'avis émis par ce dernier. Une telle discordance n'est cependant pas constitutive d'un vice *substantiel* de procédure.

6. La légalité des règlements attaqués n'est pas contestée en raison de leur adoption en l'absence d'avis du comité. Dans le cadre de la procédure dite du « comité de gestion », le Conseil aménage l'exercice par la Commission des compétences d'exécution qu'il lui délègue. En l'occurrence, c'est l'article 11 du règlement de base qui impose le respect de cette procédure à la Commission. L'article 67 du règlement n° 337/79 du Conseil, portant organisation commune du marché viti-vinicole [4], auquel il renvoie, précise que « le comité émet son avis » sur le projet de mesures soumis par la Commission et, si les mesures arrêtées immédiatement par cette dernière « ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité », que celles-ci sont « aussitôt communiquées » au Conseil qui « peut prendre une décision différente ». Ayant eu à vous prononcer sur l'effet de l'*absence d'avis* du comité sur la *compétence* de la Commission, vous avez donc constaté que c'est uniquement dans le cas d'une *contrariété* entre les mesures adoptées par la Commission et l'avis du comité que la compétence pour prendre l'acte revenait au délégant, en sorte que,

« dans ces circonstances, l'absence d'un avis du comité n'affecte en rien la validité des mesures prises par la Commission » [5].

4 — JO L 54, p. 1.

5 — Affaire 95/78, Dulciora, Rec. 1979, p. 1549, points 49 et 50.

En adoptant les règlements attaqués, la Commission s'est donc pleinement conformée aux dispositions de l'article 67 du règlement n° 337/79 qui régissent le déroulement de la procédure du comité de gestion.

7. Aussi bien, ce qui est critiqué en l'espèce, c'est l'inobservation des dispositions de l'article 190 du traité CEE selon lesquelles les règlements de la Commission « visent... (les) avis obligatoirement recueillis en exécution du présent traité ». Même si l'on devait assimiler au défaut de visa la mention erronée d'un avis inexistant, cela n'affecterait en rien la légalité des règlements attaqués. Un tel effet suppose que le vice reproché revête, conformément à l'article 173, alinéa 1, du traité CEE, un caractère *substantiel*. Autrement dit, il faut vérifier qu'en son absence la mesure en cause aurait pu être différente[6]. Tel n'est pas, on l'a vu, le cas en l'occurrence. Dès lors, une simple erreur matérielle de rédaction ne saurait avoir l'effet escompté.

Sur le défaut de motivation

8. La requérante reproche à la Commission d'avoir fixé un montant régulateur forfaitaire pour certains vins à dénomination d'origine, égal à zéro pour d'autres, sans en justifier l'établissement, par l'existence de *risques de perturbation* du marché de la Communauté à Dix, malgré les dispositions de l'article 123, paragraphe 2, sous b), de l'acte d'adhésion et des articles 3 et 4 du règlement d'application du Conseil.

9. On ne peut, en effet, que constater le silence du règlement attaqué sur ce point. En dehors d'une référence générique à l'acte d'adhésion, et notamment à son article 123, paragraphe 2, ainsi qu'au règlement de base du Conseil, la menace de perturbation n'est même pas mentionnée dans les considérants du règlement n° 648/86. L'application de l'article 123, paragraphe 2, sous b), et des articles 3 et 4 du règlement du Conseil résulte en fait *implicitement* de l'*annexe* jointe au règlement, d'où il ressort que les montants régulateurs applicables à certains vins à dénomination d'origine sont, en règle générale, inférieurs à ceux appliqués aux vins de table et fixés à zéro pour les « vins de liqueur de qualité produits dans des régions déterminées », c'est-à-dire, ainsi que la Commission l'a indiqué en réponse à l'une des questions posées par la Cour, les vins de liqueur de type sec.

10. En défense, la Commission s'est essentiellement bornée à renvoyer à cette annexe, précisant seulement, dans sa réponse précitée ainsi qu'à l'audience:

— les facteurs de perturbation de nature à justifier l'application d'un montant régulateur, en l'occurrence les prix et la « possibilité de 'substitution commerciale' » des vins à dénomination d'origine espagnole;

— les raisons de la fixation des différents MR résultant de l'annexe au règlement, taux zéro pour des vins au prix élevé qui ne sont pas produits dans la Communauté à Dix, taux forfaitaire pour les autres vins, en raison de leurs prix plus bas et de l'absence de données fournies par l'Espagne, entraînant un risque potentiel de perturbation.

Sans préjuger de la valeur respective des différents motifs ainsi avancés, on ne peut

6 — Voir affaire 150/84, Bernardi, arrêt du 23 avril 1986, Rec. p. 1375, point 28.

qu'être frappé par le contraste existant entre ces justifications, présentées en cours de procédure à la demande de la Cour, et les dispositions du règlement attaqué, dont on a souligné le silence sur ce point. S'agissant pour la Commission du *premier* règlement fixant les montants régulateurs pour les vins à dénomination d'origine, de telles explications mettent en relief, si besoin était, la nécessité impérieuse d'une motivation circonstanciée.

11. Certes, les montants régulateurs visent, de façon générale, à prévenir les perturbations que leur importation peut provoquer sur le marché commun des Dix, en sorte qu'on pourrait considérer qu'il n'y a pas lieu pour la Commission de justifier leur établissement dès lors qu'est constatable une différence de prix. Cependant, si ce raisonnement est valable pour les vins de table pour lesquels l'acte d'adhésion précise qu'un montant régulateur « *est perçu* », il ne l'est pas pour les *vins à dénomination d'origine*, pour lesquels l'acte d'adhésion prévoit qu'un MR « *peut être fixé* » lorsqu'ils sont « *susceptibles de créer* des perturbations sur le marché ». Contrairement aux vins de table, pour lesquels son application est automatique, sous réserve d'une adaptation en fonction de leur qualité, ici, le risque doit être démontré. L'acte d'adhésion en fait, pour ces vins, une condition *propre* à l'établissement d'un MR, en plus de la différence de prix[7]. S'agissant de vins plus caractéristiques, le risque de perturbation ne peut être, en effet, présumé. Aussi bien, certains d'entre eux, tels les vins de liqueur de type sec, n'ont pas d'équivalent dans la Communauté à Dix et ne font pas l'objet d'un MR. Cependant, si la possibilité de substitution est la condition sine qua non de comparaison des prix, elle ne saurait, à elle seule, *établir* le risque de perturbation. Or, ni l'acte d'adhésion ni le règlement du Conseil ne précisent ce qui permet de déterminer l'existence d'un tel risque.

12. Une comparaison utile peut être, à cet égard, faite avec les dispositions de l'acte d'adhésion relatives au montant complémentaire aux échanges de certains produits agricoles. L'article 85, paragraphe 1, donne, en effet, certaines indications sur la nature des perturbations à prendre en considération pour déclencher le système de sauvegarde qu'il organise: « accroissement significatif » des importations pouvant conduire « à atteindre ou à dépasser » le plafond préalablement fixé. Son paragraphe 3, sous b), précise les éléments en fonction desquels la gravité de la perturbation peut justifier l'application de mesures définitives limitant ou suspendant les importations: « développement des prix de marché et des quantités faisant l'objet des échanges ». Enfin, le règlement du Conseil n° 569/86, qui en détermine les règles générales d'application, énonce, par son article 6, les éléments d'appréciation de la situation du marché que la Commission prendra en considération. Dans le même ordre d'idées, on peut relever, pour ce qui est de l'adaptation du MR applicable aux vins de table, que l'article 123, paragraphe 2, sous a), tel que complété par la déclaration commune y afférente, ainsi que les articles 2, paragraphe 3, et 6, paragraphe 1, du règlement de base donnent des indications sur les critères de cette modulation. Dans ce cas, comme dans le précédent, les raisons de la fixation des MR pour ces vins, replacées dans le cadre du système en cause, sont connues.

7 — Voir, a contrario, affaire 5/67, Beus, Rec. 1968, p. 144.

13. Comme on l'a constaté, aucune disposition analogue ne résulte de l'acte d'adhésion et du règlement d'application du Conseil en ce qui concerne la fixation de MR pour les vins à dénomination d'origine visés en annexe du règlement attaqué. Autrement dit, le cadre dans lequel s'insère le règlement de la Commission ne peut, à lui seul, expliciter leur adoption. Cette constatation suffit à établir le défaut de motivation reproché. Et votre jurisprudence confirme cette conclusion. La motivation

« doit être adaptée à la nature de l'acte en cause ».

Si vous admettez que:

« on ne saurait exiger que la motivation des règlements spécifie les différents éléments de fait ou de droit, parfois très nombreux et complexes, qui font l'objet des règlements »,

c'est à la condition que

« ceux-ci *rentrent dans le cadre systématique de l'ensemble dont ils font partie* » [8].

Résumons-nous. L'acte d'adhésion et le règlement du Conseil ne fournissent aucune indication utile exonérant la Commission du respect de l'obligation de motivation, fût-elle succincte, imposée par l'article 190 CEE [9]. De plus, il ne s'agissait pas, en l'occurrence, de mettre en œuvre ou de maintenir une réglementation existante [10] ou un régime communautaire bien connu des milieux intéressés [11], mais, encore une fois, du *premier* règlement en la matière. Or, la motivation a pour finalité de

« faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle » [12].

Eu égard aux considérations qui précèdent, et sans qu'il y ait lieu de porter une appréciation sur les motifs, fussent-ils convaincants, avancés en cours de procédure par la défenderesse, force est de constater que cet objectif n'est pas atteint par le règlement n° 648/86 de la Commission, tel que rectifié par son règlement n° 969/86.

III — Violation de la règle du plafonnement

14. Selon l'État requérant, si les MR imposés par le règlement attaqué respectent formellement le calcul décrit par la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 123, ils auraient été fixés pour certains vins, notamment les vins de table blancs, à un niveau tel que la condition de traitement au moins aussi favorable que celui existant avant l'adhésion, prévue par la première phrase, ne serait pas respectée. Elle estime que le MR ne peut que compenser la diminution des droits de douane existant avant l'adhésion, telle qu'elle résulte des règles de l'acte y relatif. Ce moyen, outre

8 — Affaire 250/84, Eridania, arrêt du 22 janvier 1986, Rec. p. 117, points 37 et 38, souligné par nous.

9 — Voir, notamment, a contrario, affaire 78/74, Deuka, Rec. 1975, p. 421, point 6.

10 — Affaires 136/77, Racke, Rec. 1978, p. 1245, point 9; 87/78, Welding, Rec. 1978, p. 2457, point 11; 230/78, Eridania, Rec. 1979, p. 2749, points 15 et 16.

11 — Affaire 125/77, Scholten-Honig, Rec. 1978, p. 1991, point 22.

12 — Affaire 250/84, Eridania, précité, point 37.

qu'il n'est étayé par aucune preuve matérielle, repose sur une interprétation de la règle du plafonnement qui ne peut être accueillie.

15. En réponse à l'une des questions posées par la Cour, la Commission a présenté un tableau comparatif du calcul des MR pour certains vins de table, figurant au rapport d'audience et dont la requérante n'a pas contesté qu'il était la traduction fidèle du calcul décrit par la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 123. Il en ressort que le prix de référence, représentant le plafond à respecter, n'est jamais atteint. Bien plus, le niveau constitué par la somme du prix d'orientation espagnol, des droits de douane et du MR est, pour certains types de vins, de plus de moitié inférieur à ce maximum.

16. Au surplus, rien ne vient justifier la dissociation opérée par l'Espagne entre les deux phrases du paragraphe 3 de l'article 123. Outre le lien de causalité établi entre elles par l'expression « à cet effet », qui démontre clairement que le calcul qui suit décrit l'énoncé de la règle posée par la première phrase, les modalités de ce calcul ne nous paraissent pas pouvoir conduire à défavoriser les vins espagnols. Le prix de référence, qui constituait le montant minimal à respecter avant l'adhésion, est, depuis cette dernière, devenu un maximum que l'on ne peut plus imposer aux vins espagnols. S'il s'avérait que les droits de douane qui frappent encore les importations de vins espagnols pénalisent leur prix d'orientation, compensé par le MR, en lui faisant franchir le plafond constitué par le prix de référence, le MR devrait automatiquement être rectifié en conséquence. Les modalités de calcul définies par la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 123 ne sont donc pas de nature à porter atteinte à l'objectif visé par sa première phrase. Le moyen tiré de son non-respect doit, dès lors, être rejeté.

IV — Violation de la règle d'adaptation du montant régulateur pour certains vins de table

17. L'État requérant reproche à la Commission de n'avoir fixé de montants régulateurs applicables aux vins de table que selon les catégories traditionnelles A I, A II, A III pour le vin blanc et R I, R II et R III pour le vin rouge sans les adapter, malgré les dispositions de l'article 123, paragraphe 2, sous a), et des textes pris pour leur application. La Commission aurait dû, au sein de chacune des catégories précitées, distinguer des sous-catégories selon le prix des différents types de vins de table, en fonction de leur qualité et de leur conditionnement, afin de déterminer le MR réellement nécessaire pour compenser exactement la différence entre les prix communautaires et les prix espagnols. En outre, la Commission aurait fixé, pour les vins rouges des catégories R I et R II des MR qui ne correspondent pas à la différence des prix d'orientation communautaires et espagnols pour ces vins.

18. Pas plus que le précédent, ce moyen ne peut être accueilli. En réponse aux questions posées par la Cour, la Commission a précisé que, pour certains vins de table, le MR doit être modulé en fonction

« des caractéristiques qualitatives élevées dues aux soins particuliers et aux conditions de production qui leur sont propres ».

A cet effet, elle aurait associé

« la mise en bouteille dans la région de production et la notion de 'qualité'« .

Il ressort de l'annexe jointe au règlement attaqué que des MR particuliers ont été prévus pour les vins de table blancs, d'une part, rouges ou rosés, d'autre part, « présentés en récipients contenant 0,75 l ou moins », c'est-à-dire mis en bouteilles. Les MR sont de moitié inférieurs à ceux prévus pour les mêmes vins contenus dans des récipients de plus de 0,75 l, c'est-à-dire livrés en vrac. Cette différenciation présuppose, comme l'indique la réponse précitée de la Commission, que les montants régulateurs ont été adaptés. Si l'on peut regretter que les motifs de cette différenciation ne soient pas mentionnés dans les considérants du règlement attaqué, on peut relever, pour reprendre la jurisprudence déjà citée, qu'ils résultent logiquement du cadre dans lequel s'insèrent les dispositions en cause.

19. L'article 123, paragraphe 2, sous a), prévoit, en effet, que le niveau des MR applicables normalement aux vins de table est modulable « pour tenir compte de la situation des prix de marché appréciée selon les différentes catégories de vin et en fonction de leur qualité ». La déclaration commune concernant cette disposition ajoute qu'à cet effet il y aura lieu de prendre

« en considération les prix spécifiques de certains types de produits en fonction de leur qualité et de leur conditionnement, ce qui devrait aboutir à une diminution du montant régulateur en fonction du prix plus élevé de ces types de vins ».

Enfin, l'article 2, paragraphe 3, du règlement de base précise que « pour certains vins de table », l'adaptation résultera de la prise en compte de « leurs prix spécifiques sur le marché de production et (de) de leur type de conditionnement », ajoutant qu'alors le MR « est fixé à un niveau inférieur au montant régulateur le plus élevé pour chacun des types de vins de table ».

20. Or, que constate-t-on? Le MR établi pour certains vins de table, qu'ils soient rouges ou blancs, est, pour les différents types de vin, égal à 50 % du MR *le plus bas fixé pour les vins en vrac*. Dans ces conditions, on ne saurait, selon nous, reprocher à la Commission de n'avoir pas différencié les MR selon chacun des types de vin, puis selon leurs différentes qualités. Quant à l'assimilation mise en bouteille-qualité, elle ne nous paraît guère critiquable dès lors que le conditionnement — « mise en bouteille dans la région de production » — reflète, selon l'appréciation de la Commission, les « caractéristiques qualitatives élevées » de ces vins. La latitude laissée à l'institution en cette matière l'autorisait donc à fixer un MR forfaitaire sur les vins de table en fonction du critère commode de leur conditionnement. En tout état de cause, la requérante n'a fourni aucun élément concret permettant d'établir que les montants régulateurs inférieurs ainsi prévus n'auraient pas été déterminés conformément aux exigences de l'article 123, paragraphe 2, sous a). Étant donné la marge d'appréciation dont jouit en pareille matière la Commission, il y a lieu de considérer que l'adaptation postulée par l'article 123, article 2, sous a), a été effectuée conformément à ses prescriptions.

21. S'agissant plus particulièrement de la méthode de calcul des montants régulateurs applicables aux vins de table rouges des catégories R I et R II, dont le taux ne résulte pas de la différence entre les prix d'orientation communautaires et espagnols, la Commission a également précisé, en réponse à l'une des questions posées par la Cour, que des montants régulateurs inférieurs aux montants résultant normalement

de cette différence avaient été fixés, afin de tenir compte des prix *réels* espagnols pour ces produits, supérieurs aux prix d'orientation pouvant être retenus. Cette explication, qui n'a pas été contestée par la requérante, nous paraît satisfaisante.

V — Conclusion

22. Le règlement de la Commission n° 648/86 ainsi que le règlement rectificatif n° 969/86 nous paraissent donc ne devoir être annulés que pour le vice de forme substantiel résultant du défaut de motivation, explicite ou implicite, relatif à la fixation des montants régulateurs pour certains *vins à dénomination d'origine*. Conformément aux dispositions de l'article 176, alinéa 1, du traité CEE, il appartient à la Commission de prendre les mesures que comporterait l'annulation sur ce point de son règlement. En l'occurrence, cela devrait normalement entraîner le remboursement des MR perçus sur ces vins. Une telle conséquence pourrait cependant apparaître excessive: le règlement n° 2715/86 qui concerne la campagne 1986/1987 [13] a également imposé sur ces vins des MR, certes inférieurs, sans que l'Espagne ait jugé nécessaire d'en contester le principe. Une solution raisonnable consisterait pour la Commission à ne rembourser les MR qu'à concurrence de la différence existant entre ceux fixés du 1er mars au 31 août 1986 par le règlement attaqué et ceux prévus pour la campagne 1986/1987 par le règlement précité, afin de tenir compte aussi bien de l'intérêt des opérateurs espagnols que de celui de la Communauté à Dix. La Commission agirait, ainsi, dans le cadre des responsabilités que lui reconnaissent en la matière l'acte d'adhésion et le règlement de base du Conseil, tout en respectant l'impératif posé par l'article 176, alinéa 1, du traité CEE.

23. Nous concluons donc:

— à l'annulation du règlement n° 648/86 de la Commission, modifié par le règlement n° 969/86, en tant qu'il fixe des montants régulateurs pour certains vins à dénomination d'origine en provenance d'Espagne,

— à ce que les dépens soient mis à la charge de l'institution défenderesse.

13 — JO L 249, p. 27.