CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 18 mai 2000 [1]

I — Introduction

1. Le présent recours en annulation de la République portugaise est dirigé contre une décision de la Commission qui a autorisé une aide nouvellement instaurée par la République française pour les vins de liqueur et les eaux-de-vie en déclarant qu'elle ne soulevait pas d'objection à son encontre. Les moyens invoqués — violation de formes substantielles et violation du traité — reposent principalement sur les griefs selon lesquels la Commission n'aurait pas suffisamment tenu compte dans son appréciation de l'aide du régime français de taxation différenciée des vins de liqueur et des vins doux naturels (les vins de liqueur sont soumis à un droit de 1 400 FRF par hectolitre, soit 9 FRF ou 1,37 euros par bouteille, alors que les vins doux naturels sont soumis à un droit de 350 FRF par hectolitre, soit 2,25 FRF ou 0,34 euros par bouteille). D'autre part, les conditions d'emploi des ressources ne seraient pas claires.

II — Le droit applicable

2. L'article 92 du traité CE (devenu article 87 CE) dispose notamment:

« 1. Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

2. ...

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun:

...

1 — Langue originale: l'allemand.

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun... »

3. L'article 93, paragraphe 3, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 3, CE), dispose notamment:

« La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 92, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent... »

4. L'article 95 du traité CE (devenu, après modification, article 90 CE), dispose, sous ses premier et deuxième alinéas:

« Aucun État membre ne frappe directement ou indirectement les produits des autres États membres d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires.

En outre, aucun État membre ne frappe les produits des autres États membres d'impositions intérieures de nature à protéger indirectement d'autres productions. »

III — Les faits

1. *Les antécédents du litige*

5. En guise de protestation contre la surtaxation de leurs produits, les producteurs de vins de liqueur — pineau des Charentes, floc de Gascogne et macvin du Jura — ont refusé, en 1993 et durant le premier semestre de 1994, d'acquitter la partie des accises qui excédait le montant des droits frappant les vins doux naturels. Parallèlement, la Confédération nationale des producteurs de vins de liqueur à appellation d'origine contrôlée ont saisi la Commission d'une plainte contre le régime de taxation appliqué en France aux vins de liqueur. En mai 1994, les producteurs de vins de liqueur ont mis fin à leur grève de la taxe. Le président de la confédération a justifié cette attitude, dans une déclaration publiée dans une revue, par le fait que le gouvernement français envisageait, afin de compenser la différence de taxation, de verser une indemnité annuelle et un dédommagement pour les années 1994 à 1997.

2. *L'aide litigieuse*

6. Le 24 mars 1995, l'Associação de Empresas de Vinho do Porto (association d'entreprises portugaises exportatrices de vin de Porto, ci-après «AEVP») a saisi la Commission de deux plaintes. L'une portait sur l'incompatibilité du régime français de taxation des vins de liqueur avec l'article 95 du traité. L'autre portait sur la violation des articles 92 et 93 du traité par les mesures de compensation envisagées par le gouvernement français au profit des producteurs français. C'est cette dernière plainte qui a abouti au présent recours.

7. En réaction au dépôt de la plainte de l'AEVP, la Commission a invité les autorités françaises, le 12 avril 1995, à notifier l'aide projetée. La représentation permanente de la République française a déféré à cette invitation par une lettre du 17 juillet 1995. Selon cette lettre, le gouvernement français prévoyait une aide pour les vins de liqueur et les eaux-de-vie d'appellation d'origine contrôlée. En réponse à de nouvelles demandes de la Commission des 10 août 1995, 31 octobre 1995, 30 janvier 1996, 3 juin 1996 et 12 août 1996, la représentation permanente de la République française a fourni à la Commission, les 6 octobre 1995, 12 décembre 1995, 14 février 1996, 26 avril 1996, 10 juillet 1996 et 30 septembre 1996, des informations supplémentaires sur le projet d'aide. La lettre de la Commission du 30 janvier 1996 comporte un passage ainsi libellé:

«Après un examen préliminaire, il s'avère que ces dernières [informations] ne sont pas complètes et que des informations complémentaires sont donc nécessaires à un examen approfondi de ce projet.»

À la suite d'une invitation formulée par la Commission dans une lettre du 3 juin 1996, point 6, les autorités françaises ont déclaré dans une lettre du 10 juillet 1996, point 6, que l'aide en faveur des investissements de stockage serait éliminée du projet d'aide.

8. En février 1996, l'AEVP a obtenu une information officieuse selon laquelle la Commission avait l'intention d'ouvrir envers la République française la procédure administrative formelle prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité. Celle-ci n'ayant cependant pas été ouverte, l'AEVP a invité la Commission, le 29 mai 1996, à ouvrir immédiatement une procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité et à l'informer de l'état d'avancement de l'examen du projet d'aide. L'AEVP a réitéré cette invitation les 19 juillet et 2 septembre 1996. Enfin, par lettre du 25 septembre 1996, l'AEVP a invité la Commission à agir au titre de l'article 175 du traité CE (devenu article 232 CE).

3. *La décision de la Commission*

9. Le 6 novembre 1996, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objection

contre l'aide, qui a de ce fait été autorisée. La Commission a informé le gouvernement français de sa décision par la lettre SG(96) D/9957 du 21 novembre 1996. Un résumé de cette décision a été publié le 6 mars 1997 au *Journal officiel des Communautés européennes* [2].

10. Dans la lettre du 21 novembre 1996, l'aide projetée est subdivisée en deux parties: un volet promotionnel et un volet technique. Cette dernière aide concerne l'appui technique, l'aide à la recherche et les aides aux investissements [3]. La Commission souligne en particulier, dans cette lettre, que l'aide est conforme à l'ensemble des règles et pratiques communautaires et à l'encadrement des aides.

11. En ce qui concerne le mode de financement des aides à la promotion, la Commission souligne que les contributions parafiscales ou volontaires perçues pour assurer le financement ne peuvent grever les produits importés. Leur mise en œuvre doit en particulier respecter la « Communication de la Commission concernant les actions des États visant à promouvoir les produits agricoles et les produits de la pêche » [4], de même que l'« Encadrement des aides nationales à la publicité des produits agricoles et de certains produits ne relevant pas de l'annexe II du traité CEE, mais à l'exclusion des produits de la pêche » [5]. Ces deux textes définissent des critères de fond applicables à la publicité bénéficiant d'aides d'État. L'encadrement interdit en outre les aides à la publicité liée à une entreprise. Il autorise les aides à la publicité d'un taux maximal de 50 % du coût, lorsque l'aide a été dûment notifiée, dans les cas suivants:

— pour les produits excédentaires,

— pour les produits de substitution,

— pour des produits particuliers de régions défavorisées,

— pour les produits caractéristiques fabriqués par des petites et moyennes entreprises ou

— pour des produits de haute qualité, favorables à la santé.

12. En ce qui concerne les aides à la recherche, la Commission se réfère en

2 — JO C 70, p. 14.

3 — Projets relatifs à l'élaboration (conditionnement) et à la commercialisation du vin.

4 — JO 1986, C 272, p. 3.

5 — JO 1989, C 302, p. 6.

particulier à l'« Encadrement communautaire des aides d'État à la recherche et au développement » [6] qui, sous le point pertinent en l'espèce, mentionne la possibilité d'une autorisation au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, mais exige par ailleurs une évaluation générale tenant compte de la concurrence et des échanges [7], ainsi qu'à l'« Encadrement communautaire des aides d'État aux petites et aux moyennes entreprises » [8], qui définit ce type d'entreprises et établit les plafonds d'aide à l'intérieur desquels la Commission peut autoriser des aides.

13. En ce qui concerne enfin les aides à l'investissement, la Commission exige en particulier le respect des conditions établies dans l'« Encadrement des aides d'État relatives aux investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles » figurant dans sa lettre du 20 octobre 1995 [9]. Il prévoit l'application mutatis mutandis des critères figurant dans la décision 94/173/CE de la Commission, du 22 mars 1994, relative à l'établissement des critères de choix à retenir pour les investissements concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles et sylvicoles et abrogeant la décision 90/342/CEE [10], qui transpose pour sa part le règlement (CEE) n° 866/90 du Conseil, du 29 mars 1990, concernant l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles [11]. Ces deux textes portent directement sur le financement des projets concernés par les Fonds européens agricoles.

14. La République française ayant donné l'assurance que ces dispositions étaient respectées, la Commission a conclu que tous les éléments de l'aide relevaient de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité. La Commission a donc décidé de ne pas soulever d'objection.

15. La République portugaise a introduit, le 29 mai 1997, un recours contre cette décision.

16. Le royaume d'Espagne est intervenu dans le litige au soutien de la requérante, la République française est intervenue au soutien de la défenderesse.

17. À la suite d'une ordonnance de la Cour du 21 septembre 1999 décidant des mesures d'instruction, la Commission a produit la correspondance échangée avec le gouvernement français au sujet de l'aide.

6 — JO 1996, C 45, p. 5.
7 — Point 5.1.
8 — JO 1996, C 213, p. 4.
9 — JO 1996, C 29, p. 4.
10 — JO L 79, p. 29.
11 — JO L 91, p. 1.

4. *Conclusions des parties*

18. La requérante conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— annuler la décision de la Commission du 6 novembre 1996 relative à l'aide d'État n° N 703/95 — France et

— condamner la défenderesse aux dépens.

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

— rejeter le recours comme irrecevable, et subsidiairement non fondé, dans la mesure où il est fondé sur les dispositions combinées des articles 92 et 95 du traité,

— pour le surplus, rejeter le recours comme non fondé et

— condamner la requérante aux dépens.

20. Nous reviendrons ci-dessous en détail sur les arguments des parties.

IV — Appréciation juridique

1. *Sur la recevabilité*

Arguments des parties

21. La Commission soutient que le recours est en partie irrecevable. La requérante estime, certes, que la décision de la Commission est illégale du fait que l'aide litigieuse renforce l'effet prétendument discriminatoire du régime français de taxation des vins doux naturels et des vins de liqueur. Mais les taxes discriminatoires doivent être appréciées au regard de l'article 95 du traité. La Commission ne peut les contester que par la voie d'un recours en manquement au titre de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), et non pas dans le cadre d'une décision relative à une aide, dans le cadre de l'article 93 du traité. La décision d'introduire un recours en manquement relève exclusivement de la Commission et n'est pas soumise à un contrôle juridictionnel. En soulevant ce moyen, la République portugaise essaie donc de passer outre les limites du système juridictionnel communautaire.

22. La République portugaise oppose à cette argumentation, avec le soutien du royaume d'Espagne, que le recours ne vise pas à faire appliquer l'article 95 du traité, mais exige seulement que soient prises en compte, à l'occasion de l'application de l'article 92 du traité, des circonstances qui touchent effectivement l'article 95 du traité.

Appréciation

23. Ainsi que l'exposent la République portugaise et le royaume d'Espagne, ce moyen doit être compris en ce sens que la prétendue violation de l'article 95 du traité constitue simplement un argument visant à démontrer la violation de l'article 92 du traité. La question de savoir si une telle violation peut avoir cet effet doit être tranchée dans le cadre de l'interprétation de l'article 92 du traité, et relève donc de la question du bien-fondé de la requête. Le recours est donc recevable au regard de ce grief.

2. *Bien-fondé*

24. La requérante fonde son recours sur la violation de formes substantielles, et sur la violation du traité et des règles de droit relatives à son application.

a) La violation de formes substantielles

25. À l'appui de ce moyen, la requérante invoque, d'une part, l'absence d'ouverture de la procédure administrative formelle prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité. Elle invoque, d'autre part, la violation de l'obligation de motiver les actes établie à l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE).

aa) La non-ouverture de la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité

— L'obligation d'ouvrir la procédure

Arguments des parties

26. La requérante estime que la Commission était tenue, dans le cas d'espèce, d'ouvrir la procédure administrative contradictoire. Elle soutient, en se référant à l'arrêt de la Cour du 11 décembre 1973, Lorenz [12], que la Cour a fixé la durée maximale de la phase préliminaire d'examen visée à l'article 93, paragraphe 3, du traité, à 2 mois. En outre, l'ouverture de la procédure administrative est toujours obli-

12 — 120/73, Rec. p. 1471.

gatoire lorsque la Commission rencontre des difficultés sérieuses lors de l'examen d'un projet d'aide.

27. En effectuant l'examen approfondi du projet d'aide dès la phase préliminaire, sans attendre la procédure administrative, la Commission a faussé les règles de procédure de l'article 93 du traité, portant ainsi atteinte aux garanties de procédure offertes aux autres parties, qui auraient pu faire valoir leur point de vue.

28. Selon la requérante, il est manifeste que la Commission n'a pas pu, dans le cadre de l'examen préliminaire, conclure immédiatement à la conformité de l'aide projetée avec le traité, et qu'elle a donc rencontré de sérieuses difficultés lors de l'examen de l'aide. Il a fallu une enquête prolongée, qui a duré près de 19 mois et a impliqué un abondant échange de correspondances entre la Commission et le gouvernement français, pour que la Commission prenne la décision attaquée.

29. Aux yeux de la requérante, l'obligation d'ouvrir la procédure administrative découle en particulier des circonstances suivantes:

— Les mesures arrêtées par le gouvernement français sont très controversées, elles font l'objet de plaintes d'autres producteurs de deux États membres auprès de la Commission.

— Selon les déclarations des associations de producteurs favorisées par l'aide qui ont été publiées dans la presse, cette aide permet de compenser la taxation discriminatoire des vins de liqueur.

— Le gouvernement français n'a pas notifié l'aide projetée de lui-même, mais seulement à l'invitation de la Commission.

— La Commission a exigé du gouvernement français des garanties et de nouveaux éclaircissements, ce qui a entraîné des modifications et des adaptations du projet d'aide initial.

30. En outre, la requérante relève que la Commission a informé l'une des plaignantes, l'AEVP, de son intention d'ouvrir la procédure administrative formelle. La Commission n'a jamais donné d'explications sur les raisons pour lesquelles elle y a renoncé.

31. Le gouvernement espagnol, qui soutient la requérante, fait lui aussi valoir que

la Commission a violé l'article 93 du traité. Puisque la phase d'examen préliminaire doit seulement permettre à la Commission de se forger une première opinion sur la compatibilité des aides projetées avec le marché commun, la Commission ne pouvait autoriser l'aide projetée sur la seule base de l'examen préliminaire qui a été effectué. Dès lors que la Commission a renoncé à introduire la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité, les autres parties n'ont pas pu exposer leur point de vue à la Commission, de sorte que celle-ci a pris sa décision sans être complètement informée. Enfin, eu égard au déroulement et à la durée de l'examen préliminaire, la procédure administrative aurait dû être engagée.

32. À l'audience, l'agent du gouvernement espagnol a souligné qu'il était absolument insuffisant que les autorités françaises se contentent d'assurer que l'aide aux producteurs français de vins de liqueur ne compensait pas le désavantage fiscal existant par rapport aux vins doux naturels. La Commission était au contraire tenue d'élucider cette question. Les indications données par la République française étant insatisfaisantes, cela ne pouvait être fait qu'au moyen d'une procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité.

33. La Commission soutient que la procédure administrative formelle doit être ouverte lorsque l'examen de la conformité d'une aide avec le traité se heurte à des difficultés sérieuses ou lorsque les difficultés rencontrées n'ont pas pu être surmontées avant la fin de la phase préliminaire. Selon la Commission, tel n'était pas le cas en l'espèce.

34. Les informations données par les États membres sur les aides projetées sont fréquemment incomplètes et imprécises sur des points secondaires. Il ne s'agit du reste pas là de notifications au sens strict, selon l'acception de l'article 93, paragraphe 3, du traité, mais d'orientations destinées à la Commission au sujet des mesures qu'un État membre entend adopter. C'est pourquoi la Commission doit recueillir, durant la phase préliminaire, des informations et assurances supplémentaires, afin que l'aide projetée s'accorde en détail avec les dispositions du droit communautaire. Mais ces ajustements ne concernent, comme dans les cas d'espèce, que des aspects secondaires et des modalités d'application de l'aide. La Commission doit donc disposer d'une certaine marge d'appréciation afin de surmonter les difficultés que suscite l'examen d'un projet d'aide notifié. Ces difficultés peuvent du reste n'avoir qu'une importance négligeable.

35. La Commission estime, par ailleurs, que le délai de deux mois accordé pour ouvrir la procédure administrative ne commence à courir qu'à partir du moment où la Commission dispose de tous les documents nécessaires pour pouvoir examiner la compatibilité d'une aide avec le traité. La Commission invoque à cet égard l'arrêt de la Cour du 14 février 1990, Boussac [13].

13 — Arrêt France/Commission, dit «Boussac» (301/87, Rec. p. I-307, points 27 et 28).

36. En ce qui concerne les difficultés soulevées par l'appréciation de l'éligibilité du projet d'aide, la Commission relève que le projet litigieux est manifestement conforme aux directives applicables. À l'audience, l'agent de la Commission a, certes, reconnu que la Commission n'est pas obligatoirement liée par ces directives mais qu'il fallait, selon ses propres termes, une justification «en béton» pour pouvoir s'en écarter. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

37. Le gouvernement français estime, en premier lieu, que l'on ne peut induire de l'arrêt Lorenz [14] que la phase préliminaire doit être limitée de façon générale et absolue à deux mois. La Commission n'est tenue d'ouvrir la procédure administrative que si elle rencontre, lors de l'examen de la compatibilité de l'aide projetée avec le traité, des difficultés sérieuses.

38. Pour le gouvernement français, la durée de la procédure préliminaire ne constitue pas une violation de l'article 93, paragraphe 2, du traité, compte tenu des circonstances de fait et de droit du cas d'espèce. Un dialogue s'est en effet engagé entre les autorités françaises et la Commission, à partir non pas, comme c'est habituellement le cas, de la notification d'un projet d'aide complètement élaboré, mais dès la phase d'élaboration de l'aide ultérieurement adoptée. Le délai de deux mois qui débute à la date de la notification doit donc être calculé à partir de la lettre du gouvernement français du 23 septembre 1996.

14 — Précité (note 12).

39. Le gouvernement français estime enfin que la requérante n'a fourni aucun indice sur la nature des difficultés sérieuses de la Commission. Le projet d'aide n'a en effet subi aucune modification substantielle au cours de l'examen conduit par la Commission. À l'audience, l'agent du gouvernement français a en outre indiqué que la Commission avait connaissance de la situation du marché européen des vins de liqueur. Peu de temps avant le début de la procédure d'aide, elle a ainsi instauré des aides communautaires pour Madère [15], qui n'ont donné lieu à aucune contestation.

Appréciation

40. La question de savoir dans quelles conditions la Commission est tenue d'ouvrir la procédure administrative formelle visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité comporte, en premier lieu, un aspect temporel, à savoir la question du respect du délai de deux mois imparti jusqu'à la clôture de la phase préliminaire. En deuxième lieu, il convient d'examiner les conditions matérielles entraînant l'obligation d'ouvrir la procédure administrative, telles qu'elles ressortent de la jurisprudence de la Cour à ce jour.

41. Le seul fait que le délai de deux mois soit écoulé n'implique pas automatique-

15 — Règlement (CEE) n° 3233/92 de la Commission, du 5 novembre 1992, portant modalités d'application du régime spécifique pour les aides à octroyer en faveur des Açores et de Madère (JO L 321, p. 11).

ment l'obligation pour la Commission d'ouvrir la procédure administrative contradictoire. La Cour exige, dans son arrêt Lorenz [16], que la Commission clôture la phase préliminaire avec la diligence voulue, dans un délai raisonnable. Sur la base de l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE) et de l'article 175 du traité, elle estime qu'un délai de deux mois est raisonnable [17]. Ce délai de deux mois vise principalement à protéger l'État membre qui projette d'instaurer une aide et qui, faute de décision de la Commission, ignore si le projet d'aide est compatible avec le droit communautaire. En effet, l'État membre concerné peut, à l'expiration du délai de deux mois, aviser la Commission de la mise à exécution de l'aide. Si la Commission s'y oppose, elle est tenue d'ouvrir la procédure administrative formelle visée à l'article 93, paragraphe 2. Le délai de deux mois n'a donc pas pour fonction première de protéger les droits des tiers concernés à participer à la procédure administrative.

42. C'est ce qui explique l'arrêt du 20 mars 1984, Allemagne/Commission [18], sur la décision de la Commission de ne pas soulever d'objection contre une aide belge. Il s'agissait, là encore, de la garantie des droits d'autres parties à la procédure, en particulier de l'État allemand, partie plaignante. La Cour a jugé que la Commission n'était pas tenue d'ouvrir la procédure administrative formelle du simple fait que la phase d'examen avait duré plus de 16 mois. La Cour a au contraire distingué entre les projets qui ne suscitent pas de difficultés ou qui ne suscitent que des difficultés que la Commission peut surmonter au cours de la phase préliminaire, et les projets dont l'examen soulève pour la Commission « des difficultés sérieuses », qui font apparaître la nécessité de donner aux autres États membres et aux intéressés l'occasion d'exposer leur avis.

43. Il convient donc d'examiner si le projet d'aide en cause a soulevé « des difficultés sérieuses ». La Cour n'a pas encore défini précisément quelles circonstances constituent de telles difficultés. Dans l'arrêt Allemagne/Commission [19], la Cour a jugé suffisant le fait que la Commission et le royaume de Belgique aient négocié pendant plus de 16 mois pour modifier substantiellement le projet d'aide.

44. En l'espèce, les contacts ont duré presque 19 mois. Dans le cadre de ces dialogues, la République française a renoncé, sur les instances de la Commission, à octroyer des aides en faveur des investissements de stockage [20]. Pour le reste, l'échange de correspondance entre la République française et la Commission s'est borné à préciser certains points du projet. Dans l'arrêt Matra/Commission [21], la Cour a exclu que des simples précisions sur des points du projet d'aide constituent à

16 — Précité (note 12).

17 — Ibidem, point 4.

18 — 84/82, Rec. p. 1451, points 13 et suiv.; de même dans l'arrêt du 15 juin 1993, Matra/Commission (C-225/91, Rec. p. I-3203), et, implicitement, également dans l'arrêt du Tribunal de première instance du 28 septembre 1995, Sytraval et Brink's France/Commission (T-95/94, Rec. p. II-2651), et dans l'arrêt de la Cour du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719), où le traitement de l'affaire avait duré 51 mois.

19 — Précité (note 18), points 14 et suiv.

20 — Invitation de la Commission dans sa lettre du 3 juin 1996, point 6; accord des autorités françaises dans la lettre du 10 juillet 1996, point 6.

21 — Précité (note 18), point 38.

elles seules des difficultés sérieuses, et a au contraire exigé que des modifications substantielles aient été apportées au projet sur la base des conditions posées par la Commission. Puisque la Commission n'a reconnu que lorsqu'elle y a été forcée, à l'audience, que la correspondance avait entraîné une quelconque modification, il faut admettre qu'elle a considéré, au moins en ce qui la concerne, que la modification en question était négligeable. Il est pratiquement impossible de vérifier cette appréciation car on ne dispose pas, en l'espèce, d'indications exactes sur l'importance de cette modification dans le cadre de l'ensemble de l'aide. Il ressort néanmoins de la correspondance échangée entre la République française et la Commission que cette partie de l'aide ne devait représenter qu'une fraction du total des aides à l'investissement d'un total de 5,7 de millions FRF, sur un volume global d'aides d'environ 24,6 millions de FRF, c'est-à-dire que cela ne concernait probablement que moins de 10 % du volume de l'aide. On peut penser que la Commission ne se serait pas fondée sur cette seule modification visible du projet pour ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité.

45. Au contraire, il y aurait eu lieu d'ouvrir une procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité si, comme dans l'arrêt du 19 mai 1993, Cook/Commission, «dans les évaluations sur lesquelles la Commission s'est fondée ... il existait des difficultés qui auraient justifié l'ouverture de cette procédure» [22]. L'aide en cause dans cette affaire concernait les marchés de produits de fonderie particuliers, alors que la Commission ne disposait que de données générales sur le sous-secteur des fonderies d'acier, qui présentaient en outre la situation sur ce marché comme difficile. L'étude approfondie des marchés concernés, nécessaire selon la Cour, ne pouvait être effectuée que dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité.

46. De même, dans le cas d'espèce, la Commission devait procéder, dans le cadre de l'application de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, à des évaluations sur l'intérêt commun auquel les aides ne peuvent porter atteinte. Certes, elle soutient que les lignes directrices qu'elle mentionne [23] définissent de manière exhaustive les conditions d'éligibilité des aides en cause, y compris du point de vue de cette dérogation. Mais, dans ces textes, la Commission s'est généralement réservé une marge d'appréciation, dans le cadre laquelle elle peut tenir compte des circonstances particulières de l'aide concernée. Certes, l'encadrement relatif aux aides d'État dans le secteur de la publicité en faveur des produits agricoles et l'encadrement des aides relatives aux investissements dans le secteur de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles semblent ne ménager aucune marge d'appréciation. Il y a toutefois au moins lieu de s'interroger sur le point de savoir si ces lignes directrices ne demeurent pas, en ce qui concerne l'aide litigieuse, en deçà des exigences de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, de sorte qu'il y aurait lieu de se référer directement au traité. En effet, ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt du 24 février 1987, Deufil/Commission, un texte de ce genre peut comporter «des règles indicatives définissant les lignes

22 — C-198/91, Rec. p. I-2487, point 31.

23 — Voir ci-dessus, points 12 et suiv.

de conduite que la Commission entend suivre», mais «n'a pas dérogé aux dispositions des articles 92 et 93 du traité» [24]. En outre, les lignes directrices relatives à l'aide aux investissements semblent, selon leur libellé, n'établir qu'un simple seuil minimal absolu.

47. Dans le même temps, il y avait lieu d'accorder une attention particulière à l'utilisation de cette marge d'appréciation. Dans la procédure de recours en manquement qui a donné lieu à l'arrêt du 7 avril 1987, Commission/France [25], la Commission estimait encore que les différences de taxation pratiquées par la République française entre les vins doux naturels et les vins de liqueur étaient discriminatoires à l'égard des produits importés. La Cour a certes jugé que cette inégalité de traitement était justifiée dans le cadre de l'article 95 du traité, mais il convient de retenir que, du fait de cette taxation, la position concurrentielle des vins de liqueur sur le marché français est déjà pénalisée [26]. La grève des accises des producteurs français de pineau des Charentes, de floc de Gascogne et de macvin du Jura, ainsi que la plainte de la confédération des producteurs français de vins de liqueur d'appellation d'origine contrôlée auprès de la Commission confortent cette opinion. La suspension de la grève des accises, après la promesse d'instaurer l'aide litigieuse, conduit à penser que l'aide apporte à ces producteurs des avantages concurrentiels par rapport aux producteurs étrangers. C'est le sens des plaintes déposées auprès de la Commission par l'AEVP et par la Fédération espagnole des producteurs de xérès, qui s'élèvent contre l'aide et contre le régime de taxation. En outre, la Commission a manifestement estimé elle-même, à une époque, qu'il était nécessaire de procéder à un examen approfondi de l'aide projetée. Elle a en tout cas justifié la demande d'informations supplémentaires qu'elle a adressée au gouvernement français précisément par la nécessité de procéder à un «examen approfondi». Peu après, un collaborateur de la Commission au moins a informé verbalement l'AEVP de l'ouverture de la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité. Enfin, dans ce contexte, la durée prolongée de la procédure doit être considérée comme un indice supplémentaire que l'évaluation de l'état du marché a posé des difficultés sérieuses.

48. Tout cela ne contraindrait pas encore à ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité si la Commission pouvait se référer à des études du marché français des vins de liqueur dont il ressortirait que l'aide n'est pas contraire à l'intérêt commun au sens de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité. Or, rien de tel ne ressort de la présente procédure. La Commission avance simplement que les mesures générales qu'elle a mentionnées sont fondées sur des études pertinentes, et indique pour le reste qu'elle ne dispose pas de capacités suffisantes pour effectuer de telles études dans des cas particuliers.

49. Mais les seules indications relatives à des études de marchés spécifiques ressortent de l'«Encadrement des aides d'État relatives aux investissements dans le secteur

24 — 310/85, Rec. p. 901, point 22; voir également l'arrêt du Tribunal du 5 novembre 1997, Ducros/Commission (T-149/95, Rec. p. II-2031, point 61, avec renvois).

25 — 196/85, Rec. p. 1597.

26 — Sur la prise en considération de cette charge, voir ci-dessous, points 87 et suiv.

de la transformation et de la commercialisation de produits agricoles », figurant dans la lettre du 20 octobre 1995 [27]. Elles se réfèrent à des études globales des marchés concernés, qui ont débouché sur une décision applicable par analogie au contrôle des aides, la décision 94/173 [28]. Cette décision comporte simplement, sous le point 2.11 de son annexe, des règles générales pour la limitation de la part communautaire du financement des projets dans le secteur du vin et de l'alcool. Le marché français des vins de liqueur et des vins doux naturels n'y est pas spécialement mentionné.

50. De même, lorsque le gouvernement français évoque les aides communautaires à Madère, celles-ci ne sont visiblement fondées sur aucune étude du marché français. Le règlement n° 3233/92 porte simplement modalités d'application du règlement (CEE) n° 1600/92 [29], dont les considérations économiques reposent pour leur part essentiellement sur la situation périphérique particulière de Madère.

51. Aucun élément n'indique donc, en l'état, que la Commission a pris sa décision de ne pas soulever d'objection sur la base d'une connaissance suffisante des faits. Elle aurait donc dû ouvrir la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité, afin d'effectuer les recherches nécessaires avec la participation des parties intéressées.

27 — Précité (note 9), point 2.

28 — Précité (note 10).

29 — Règlement du Conseil du 15 juin 1992 relatif à des mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des Açores et de Madère (JO L 173, p. 1).

— Sur l'importance de la violation des règles de procédure

Arguments des parties

52. À titre subsidiaire, la Commission relève, en se référant à l'arrêt du 21 mars 1990, Belgique/Commission [30], que l'ouverture de la procédure administrative n'aurait, quoiqu'il en soit, ni conduit ni pu conduire à un autre résultat. La décision qui aurait mis fin à la procédure administrative comporterait en tout état de cause les éléments qui figurent déjà dans la décision attaquée et qui visent à assurer le respect des dispositions obligatoires de la réglementation applicable aux aides. La requérante n'a pas indiqué en quoi les observations d'autres parties à la procédure auraient pu influer sur la décision de la Commission. L'absence d'ouverture de la procédure administrative ne constitue donc pas une violation d'une forme substantielle.

53. La requérante répond à cela, sur la base de la même jurisprudence, qu'il ne lui appartient pas de prouver que le déroulement de la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité aurait conduit à un autre résultat, et que c'est au contraire la Commission qui doit prouver que cette procédure n'aurait pas pu conduire à un autre résultat. Mais puisque, dans le cas d'espèce, les parties n'ont précisément pas pu être entendues en raison de la violation

30 — « Tubemeuse » (142/87, Rec. p. I-959, point 48).

des règles de procédure, il est impossible d'établir si la décision aurait été différente en cas de respect des règles de procédure.

Appréciation

54. La violation d'une règle de procédure n'entraîne la nullité de la décision que s'il s'agit d'une violation substantielle.

55. La thèse de la Commission est fondée sur une analogie entre la non-ouverture de la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité et l'absence d'audition. Elle s'appuie à cet égard sur le fait que la participation des tiers intéressés, y compris leur audition, n'est prévue dans l'examen des aides effectué par la Commission qu'au stade de la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité. En règle générale, il n'est admis qu'une violation des droits de la défense n'est substantielle que si l'exercice des droits peut influer sur l'issue de la procédure. Cette possibilité d'influer sur l'issue de la procédure est exclue par la Cour (par exemple, dans l'arrêt cité par la Commission relatif à une décision en matière d'aides) lorsque l'audition, si elle avait eu lieu, n'aurait porté que sur des pièces qui ne comportaient aucune information nouvelle pour la Commission ou pour les parties qui auraient été entendues [31].

31 — Arrêts Boussac, précité (note 13), point 31, et Tubemeuse, précité (note 30), point 48.

56. Mais le cas d'espèce montre qu'il n'y a pas lieu d'établir un tel parallèle lorsque la Commission doit ouvrir la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité. S'il s'agissait simplement d'une audition sur des faits connus, les « difficultés sérieuses » que suppose l'ouverture de la procédure n'existeraient pas. La Commission a en réalité omis de recueillir des informations qui, alors seulement, auraient pu faire l'objet d'une audition. On est donc toujours en présence d'une violation d'une règle de procédure substantielle, dès lors que la Commission s'abstient d'ouvrir la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité lorsque celle-ci est obligatoire. Par conséquent, la décision de la Commission doit être annulée car la Commission n'a pas ouvert la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité bien que des difficultés sérieuses soient apparues dans le cadre de l'examen de l'aide.

57. En raison de cette conclusion, l'analyse des autres moyens du recours qui suit n'a qu'un caractère subsidiaire.

bb) La question de savoir si la décision de la Commission est suffisamment motivée

Arguments des parties

58. La requérante estime que la décision de la Commission du 6 novembre 1996, telle

qu'elle a été publiée au Journal officiel, n'est pas suffisamment motivée. Elle ne comporte pas d'analyse du marché pertinent et des conditions de concurrence sur ce marché. La Commission n'a pas non plus, dans la décision publiée, évalué les flux commerciaux à l'intérieur de la Communauté et les effets de l'aide projetés sur le marché. Enfin, ses bases juridiques ne sont pas indiquées.

59. La requérante soutient, certes, que son recours n'est dirigé que contre la décision telle qu'elle a été publiée au Journal officiel, car c'est la publication qui détermine les conséquences du point de vue du droit applicable à la procédure, en particulier le début du délai imparti pour introduire un recours en annulation au titre de l'article 173, cinquième alinéa, du traité. Mais elle indique néanmoins que la lettre de la Commission du 21 novembre 1996 ne comporte pas non plus d'analyse du marché pertinent. Elle relève en outre que le simple renvoi à des mesures d'encadrement du secteur de l'agriculture ne libère pas la Commission de l'obligation d'évaluer, au moins de manière sommaire, les conséquences des mesures qu'elle autorise pour le marché pertinent.

60. La requérante fait enfin valoir, du point de vue du motif pris de la violation du traité, que la décision ne fournit aucune indication sur les critères et les modalités pratiques d'application de l'aide. On ne sait rien de la forme juridique que revêt l'aide, on ne sait pas quelles sont les autorités nationales qui vont l'appliquer ni comment le respect des règles du droit communautaire est contrôlé. On ignore en particulier tout de la répartition des aides à la promotion et des activités de recherche qui pourront bénéficier des aides, et selon quels critères. La portée de l'aide technique et les conditions d'octroi des aides à l'investissement n'apparaissent pas davantage.

61. La Commission souligne que le texte intégral, tel qu'il a été communiqué au gouvernement français, est seul pertinent aux fins de l'appréciation de la question de savoir si la décision est suffisamment motivée au sens de l'article 190 du traité. La publication d'un résumé au Journal officiel est facultative et permet simplement d'informer les tiers intéressés. Les personnes concernées peuvent, à partir de cette information, obtenir de la Commission le texte complet de la décision.

62. La Commission observe toutefois que le résumé publié au Journal officiel comprend tous les éléments essentiels de la décision. En ce qui concerne la question des analyses de marché, elles ont été effectuées avant même l'adoption des lignes directrices et des mesures d'encadrement des aides appliquées par la Commission en l'espèce. Il n'y a donc pas lieu de procéder à l'analyse du marché lors de l'examen d'une aide individuelle.

63. Sur le moyen pris de la violation du traité, la Commission soutient qu'on ne peut pas demander à un État membre de fournir des indications plus précises lorsqu'il notifie une aide, car c'est à lui seul

qu'il appartient de déterminer la compétence interne et les procédures permettant l'exécution des aides conformément au droit communautaire.

64. La République française rappelle dans ce contexte que la Commission a adressé le 11 octobre 1990 aux États membres une lettre dans laquelle elle a précisé la procédure de publication d'une description au Journal officiel à titre informatif. Il en résulte que l'extrait publié au Journal officiel ne reproduit pas le texte intégral de la décision attaquée.

Appréciation

65. Dans son arrêt sur pourvoi dans l'affaire Commission/Sytraval et Brink's France, la Cour a défini l'obligation de motiver les actes qui incombe à la Commission dans les affaires d'aides au titre de l'article 190 du traité de la manière suivante:

«Pour ce qui est de l'obligation de motivation qui incombe à la Commission, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 190 du traité doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 190 du traité doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée» [32].

66. De manière plus concrète encore, la Cour a jugé, dans son arrêt Matra/Commission [33], «que la décision de ne pas ouvrir la procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité, qui est prise dans des délais brefs, doit uniquement contenir les raisons pour lesquelles la Commission estime ne pas être en présence de difficultés sérieuses d'appréciation de la compatibilité de l'aide litigieuse avec le marché commun. Il convient d'ajouter que la motivation de la décision litigieuse doit être appréciée dans le cadre du SIBR [34] et des critères fixés par l'encadrement communautaire des aides d'État dans le secteur de l'automobile».

32 — Arrêt précité (note 18), point 63.

33 — Arrêt précité (note 18), point 48.

34 — Il s'agissait d'un programme régional d'aides déjà autorisé, qui couvrait une partie de l'aide litigieuse dans cette affaire.

67. La Cour a toutefois également établi, dans son arrêt Commission/Sytraval et Brink's France [35] que, si des insuffisances dans les recherches effectuées par la Commission ne pouvaient être retenues dans le cadre du moyen pris de l'obligation de motiver les actes, l'absence totale de telles recherches pouvait en revanche être invoquée dans la mesure où elles sont nécessaires pour répondre à une plainte fondée sur l'enquête de la Commission.

68. La question de savoir si la Commission a satisfait à ses obligations en matière de motivation doit être examinée à la lumière de la décision originale qui a été prise envers le destinataire de la décision, à savoir la République française. Ainsi que la Cour l'a établi dans son arrêt Commission/Sytraval et Brink's France, seul ce document revêt le caractère d'une décision [36], le résumé de la décision publié au Journal officiel a un caractère simplement informatif. Il est — indépendamment de la question des conséquences éventuellement attachées à la publication — sans effet du point de vue de l'obligation de motiver la décision.

69. Mais, dans le cadre de l'examen des motifs, il convient toutefois, indépendamment du fait qu'il est présenté sous le moyen pris de la violation du traité, d'examiner également le grief invoqué par la République portugaise en ce qui concerne le manque de clarté de la décision attaquée [37].

70. Si l'on prenait à la lettre les conditions posées dans l'arrêt Matra/Commission, les motifs rempliraient les conditions minimales stipulées dans cet arrêt. La décision de la Commission attaquée indique de manière suffisamment claire que le respect des règles et pratiques générales et du cadre communautaire du contrôle des aides suffit pour que la Commission ne soulève pas d'objection.

71. Mais, en analysant la décision de la Commission, on remarque qu'elle comporte, certes, des indications fragmentaires sur les modalités d'application de l'aide, mais qu'elle ne désigne même pas concrètement les bénéficiaires ni le montant de l'aide. La Commission ne nomme les produits concernés que pour la partie de l'aide concernant la publicité pour le cognac, l'armagnac et le calvados. Les seules informations un peu plus précises ressortent de la correspondance échangée entre la Commission et les autorités françaises, mais la Commission la tient pour confidentielle. Elle ne peut donc pas être considérée comme faisant partie des motifs. L'importance de ces vices affectant les motifs apparaît de manière exemplaire dans le fait que la République portugaise supposait, dans la présente affaire, jusqu'à l'intervention de la République française et du

35 — Précité (note 18), points 68 et suiv.

36 — Arrêt précité (note 18), point 45.

37 — Voir, sur l'interprétation des chefs de recours, l'arrêt du 17 mai 1984, Albertini et Montognani/Commission (338/82, Rec. p. 2123, points 5 et 6).

royaume d'Espagne, que l'aide litigieuse était également accordée pour les vins doux naturels [38]. Cela montre que les exigences posées dans l'arrêt Matra/Commission ne peuvent concerner que le refus d'ouvrir une procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité, mais qu'elles ne comportent pas tous les éléments de motivation qui sont nécessaires pour l'autorisation concomitante d'une aide. Cela suffit à conclure à une insuffisance des motifs, puisque ni la Cour ni les parties intéressées ne peuvent, sur la seule base de la décision, déterminer contre quelle aide la Commission ne soulève pas d'objection.

72. Mais, même en cas de refus d'ouvrir une procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, du traité, les conditions posées dans l'arrêt Matra/Commission ne sont pas les seules qui doivent être prises en considération, il faut y ajouter les conditions établies dans l'arrêt Sytraval en ce qui concerne les griefs des plaignants. L'AEVP a exprimé à plusieurs reprises ses réserves devant l'effet conjugué de l'aide et du régime de taxation existant pour les vins de liqueur et les vins doux naturels. La Commission ne dit pas un seul mot de ce grief essentiel. Là encore, la décision est insuffisamment motivée.

73. Par conséquent, la décision de la Commission doit également être annulée pour insuffisance des motifs.

38 — Cela pourrait notamment s'expliquer aussi par les termes de la communication publiée au Journal officiel, précitée (note 2), selon laquelle les vins doux naturels bénéficient également de l'aide.

b) Le moyen pris de la violation du traité ou d'une règle de droit prise pour son application

74. La requérante soulève un deuxième moyen d'annulation, la violation du traité ou d'une règle de droit relative à son application. Sous ce moyen, elle invoque deux griefs différents. Elle invoque, d'une part, du point de vue du contrôle matériel de l'aide, la violation des dispositions combinées des articles 92 et 95 du traité. D'autre part, elle soutient que le projet d'aide manque de transparence et que la Commission n'a pas formulé des conditions nécessaires.

aa) Sur la prétendue violation des dispositions combinées des articles 92 et 95 du traité

Arguments des parties

75. Du point de vue matériel, la requérante estime que la décision de la Commission enfreint les dispositions combinées des articles 92 et 95 du traité. La requérante souligne, en effet, que le contrôle des aides litigieuses ne peut pas se limiter à une appréciation juridique à la lumière des cadres communautaires et des lignes directrices arrêtées par la Commission. Il convient au contraire d'effectuer un contrôle au regard de l'article 92 du traité lui-même.

76. La violation des dispositions combinées des articles 92 et 95 du traité résulte de l'effet conjugué du régime français de taxation des vins de liqueur et de l'aide autorisée. Compte tenu de l'effet discriminatoire du régime de taxation des vins de liqueur, l'aide autorisée entraîne un renforcement des distorsions de concurrence existantes et entrave les échanges intracommunautaires.

77. Le régime de taxation des vins de liqueur en vigueur en France est, de fait, discriminatoire. Ainsi qu'il ressort des données statistiques pour l'année 1993, 92 % des vins doux naturels vendus en France sont de production française et sont taxés à 350 FRF par hectolitre. 81 % des vins de liqueur vendus en France sont en revanche importés d'autres États membres (en particulier du Portugal) et sont soumis à des droits de 1 400 FRF par hectolitre. Il en va de même pour les années suivantes.

78. En instaurant le régime d'aide en cause, les autorités françaises ont accordé aux vins de liqueur français une compensation au moins partielle pour les désavantages fiscaux subis par les vins de liqueur par rapport aux vins doux naturels.

79. La requérante invoque quatre arguments en vue de prouver que le régime d'aide autorisé par la Commission excède les limites imposées par l'article 92.

— S'il est vrai que la directive 92/83/CEE [39] autorise des taux d'accises différents, il ne saurait en résulter des distorsions de concurrence sur le marché intérieur. Or, le taux d'accises réduit étant quatre fois inférieur au taux normal, il y a bien en l'espèce distorsion de concurrence.

— Si, dans son arrêt Commission/France [40], la Cour a rejeté le recours introduit par la Commission contre le régime de taxation applicable en France aux vins de liqueur et aux vins doux naturels, cet arrêt ne se rapporte qu'à des faits, en particulier en termes d'analyses de marché, portant sur une période antérieure à 1986, c'est-à-dire à l'adhésion de la République portugaise et du royaume d'Espagne.

— En troisième lieu, la décision attaquée n'a pas tenu compte de l'importance acquise depuis 1986 par le porto et le xérès sur le marché en cause. La production de vins de Porto est soumise à des normes de qualité extrêmement sévères, et les régions de production connaissent une situation économique comparable à celle que connaît la production des vins doux naturels en France.

39 — Directive du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques (JO L 316, p. 21).

40 — Précité (note 25).

— En dernier lieu, après l'augmentation des ventes au cours des années 1994 et 1995, les exportations de porto et de xérès vers la République française ont connu une forte baisse. Les exportations de porto vers la République française ont diminué de 12,4 % en 1996.

80. La requérante souligne en même temps qu'elle ne vise pas à obtenir par la voie détournée un arrêt de la Cour sur la compatibilité de dispositions nationales avec l'article 95 du traité. La requérante n'a pas l'intention de passer outre les différentes règles de procédure applicables aux questions du droit des aides, d'une part, et du droit fiscal, d'autre part. Ce qui lui importe, c'est la question de savoir si, dans le cadre de l'examen d'une aide au titre des articles 92 et 93 du traité, la Commission peut laisser entièrement de côté l'existence d'une discrimination fiscale et ses effets sur les produits importés.

81. Le royaume d'Espagne estime, sans se référer à l'article 95 du traité, que les aides en cause ne peuvent être justifiées sur la base de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité. Elle estime que le régime français de taxation modifie les conditions des marchés concernés d'une manière contraire à l'intérêt général, ce que la Commission a négligé en exerçant son pouvoir discrétionnaire. Les aides renforcent la position des producteurs français de vins de liqueur en compensant le désavantage que le régime fiscal leur fait subir, alors que les concurrents étrangers ne bénéficient pas de cette compensation.

82. La Commission relève que les questions fiscales ne sont en principe abordées dans le cadre de l'examen de l'aide que si l'aide consiste elle-même en un avantage fiscal ou si certaines recettes fiscales servent de manière spécifique au financement d'une aide. Or les mesures fiscales mentionnées par la requérante n'ont aucun lien juridique ou financier avec l'aide litigieuse. Le fait même que les bénéficiaires de l'aide ne soient pas les mêmes que les redevables de la taxe sur les alcools atteste que le système fiscal et l'aide ne sont pas couplés l'un avec l'autre. En effet, en vertu de la jurisprudence de la Cour [41], les éléments d'un régime d'aide qui ne sont pas nécessaires à la réalisation ou au fonctionnement de l'aide ne relèvent pas de l'examen du régime d'aide, mais des règles générales, par exemple, de l'article 30 du traité CE (devenu, après modification, article 28 CE).

83. La thèse avancée par la requérante dénaturerait la portée des articles 92 et 93 du traité. La jurisprudence constante de la Cour [42] est fondée sur l'idée que les articles 92 et 93 du traité, d'une part, et l'article 95, d'autre part, ont une portée autonome. Leur domaine ne se recoupe que dans les cas où certaines recettes fiscales sont indissociablement liées à un régime d'aide. Une discrimination au sens de l'article 95 du traité n'est en tout état de cause pas une aide. La Commission se réfère à cet égard à l'arrêt du 27 mai 1981, Essevi et Salengo [43].

41 — Arrêt du 22 mars 1977, Iannelli et Volpi (74/76, Rec. p. 557).

42 — Arrêt du 3 juillet 1985, Commission/Italie (277/83, Rec. p. 2049).

43 — 142/80 et 143/80, Rec. p. 1413, point 28.

84. La Commission indique pour le reste, en se référant à la jurisprudence de la Cour [44], que, compte tenu des faits de l'espèce, le système français de taxation des vins de liqueur et des vins doux naturels n'enfreint pas l'article 95 du traité.

85. La République française soutient également largement les positions avancées par la Commission. À titre subsidiaire, elle indique que les avantages fiscaux dont bénéficient les vins doux naturels sont couverts par les dispositions du droit communautaire applicable, en particulier par l'article 18 de la directive 92/83 [45], et par la jurisprudence de la Cour [46].

86. Les aides en faveur des producteurs de vins de liqueur et d'eaux-de-vie n'ont aucun lien avec le régime fiscal. Elles constituent en réalité une réaction à la crise que connaît le secteur de la fabrication du vin blanc. Pour le reste, le régime fiscal français n'a pas pour effet de restreindre la concurrence, comme le montre la croissance des ventes de vins de Porto sur le marché français.

Appréciation

87. Il convient tout d'abord de retenir qu'il n'y a lieu, ni dans le cadre du recours direct contre la décision de la Commission de ne pas soulever d'objections contre une aide, ni dans le cadre de la procédure que la Commission conduit pour aboutir à cette décision, de statuer sur la compatibilité d'un régime national de taxation avec l'article 95 du traité. À cet égard, la Commission et les États membres doivent recourir à la procédure du recours en manquement au titre des articles 169 et 170 du traité CE (devenu article 227 CE), alors que le particulier doit recourir aux voies de droit national ouvertes contre cette taxation. Les juridictions nationales peuvent, le cas échéant, saisir la Cour de cette question par le biais d'une procédure préjudicielle au titre de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE). Cela vaut même lorsqu'une modalité de taxation déterminée est indissociablement liée à une aide [47]. C'est pourquoi, il est indifférent, du point de vue de la compatibilité d'une aide avec l'article 92 du traité, de savoir s'il existe parallèlement un système de taxation discriminatoire au sens de l'article 95 du traité.

88. D'un autre côté, il n'est pas possible de déterminer si une aide est contraire à l'intérêt commun au sens de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, sans tenir compte, ce faisant, des conditions de la concurrence et des échanges sur ce marché. Ces conditions subissent évidemment l'influence d'un régime fiscal discriminatoire au regard de l'article 95 du traité, qu'il soit ou non justifié. Ce régime d'inégalité de traitement fiscal peut être justifié pour des raisons objectives, et une aide donnée peut aussi, considérée isolément, être en principe

44 — Arrêt Commission/France, précité (note 25).
45 — Précitée (note 38).
46 — Arrêt Commission/France, précité (note 25).
47 — Arrêt Essevi et Salengo, précité (note 43), point 28.

conforme au droit communautaire. Mais tout laisse à penser que l'influence conjuguée de ces deux mesures sur un marché déterminé n'est plus compatible avec l'intérêt commun au sens de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité. Dans une telle situation, un État membre devrait, tout au moins, ne pas exécuter le projet d'aide jusqu'à ce que les différences de taxation soient éliminées ou atténuées au point que l'effet supplémentaire créé par l'aide sur le marché concerné ne soit plus contraire à l'intérêt commun [48].

89. Il n'est pas possible de déterminer ce qu'il en est en l'espèce, puisque la Commission n'a pas effectué les recherches nécessaires.

90. On relève toutefois que les aides en faveur de la promotion du cognac, de l'armagnac et du calvados — la seule aide qui ne concerne pas les produits soumis au régime fiscal évoqué — constituent un corps étranger dans la structure du projet autorisé. Elles favorisent presque exclusivement la promotion dans des États situés en dehors de l'Union européenne, seul le calvados bénéficie aussi d'une promotion en Allemagne. Pour les vins de liqueur, la promotion est assurée en France. En outre, le financement est assuré, pour ces trois eaux-de-vie, par des «cotisations volontaires obligatoires», ce qui n'est par ailleurs le cas que pour le floc de Gascogne, l'un des vins de liqueur français. En revanche, les aides à la promotion des vins de liqueur sont financées par des cotisations volontaires, non obligatoires. Si, sur cette base, on isole les aides en faveur des eaux-de-vie des autres aides, cette partie restante des aides, qui est importante, semble favoriser une catégorie qui coïncide largement avec la catégorie de producteurs français fiscalement désavantagés. Si les recherches qui s'imposent devaient confirmer cette impression, il faudrait effectivement en conclure que l'aide a réellement pour but d'assurer une compensation, comme le soutient le gouvernement portugais. Il y a lieu de penser qu'une telle compensation serait contraire à l'intérêt commun au sens de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité.

91. L'appréciation de ces éléments dans le cas d'un projet d'aide concret relève cependant de la Commission, qui, lorsqu'elle a effectué les démarches requises par la procédure applicable, jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour prendre sa décision [49].

bb) Sur la violation de l'article 92, paragraphe 3, du traité

92. La requérante avance enfin, sous le titre «Violation de l'article 92, paragraphe 3, du traité», deux autres griefs. D'une part, elle invoque le manque de clarté du projet

48 — Voir, mutatis mutandis, l'arrêt du 15 mai 1997, TWD/Commission (C-355/95 P, Rec. p. I-2549, point 26).

49 — Arrêt Ducros/Commission, précité (note 24), point 63, avec renvois.

d'aide et, d'autre part, l'absence de conditions que la Commission aurait dû imposer.

— Sur le manque de clarté du projet

Arguments des parties

93. Comme elle l'a déjà fait sous le moyen pris de la violation de formes substantielles, en invoquant l'insuffisance des motifs, la requérante invoque le manque de clarté du projet d'aide en cause au titre de la violation du traité [50]. À l'audience, elle a indiqué, en outre, que la Commission a renoncé à recueillir les informations pertinentes alors qu'une demande en ce sens figurait dans un formulaire avec des indications sur la notification des aides, que la Commission avait adressé aux autorités françaises en même temps que l'invitation à notifier l'aide.

94. La Commission rétorque que l'échange de correspondance qui a précédé la décision avait pour but d'élucider les conditions dans lesquelles l'aide serait octroyée. Les autorités françaises ayant donné, dans ce cadre, l'assurance du respect concret des lignes directrices applicables, la compatibilité de l'aide avec l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité aété ainsi garantie.

50 — Voir points 58 et suiv. ci-dessus.

95. On ne peut pas exiger d'un État membre des indications plus précises lorsqu'il notifie une aide, car c'est à lui qu'il appartient de déterminer à l'échelle nationale la compétence et les procédures d'exécution de l'aide en conformité avec le droit communautaire. Il ressort, du reste, de la jurisprudence qu'il appartient aux États membres de veiller au respect des conditions d'octroi de l'aide, alors que la Commission peut exiger le cas échéant, si ces conditions ne sont pas respectées, la restitution de l'aide.

Appréciation

96. Le grief pris du manque de clarté du projet d'aide en cause n'est plus pertinent, dans le cadre du moyen pris de la violation du traité, que dans la mesure où il relève que la Commission n'a même pas recherché les faits pertinents.

97. Dans la mesure où la requérante fait valoir le risque d'une violation des conditions d'octroi de l'aide, il convient en premier lieu de rappeler les termes de l'arrêt du Tribunal du 12 décembre 1996, AIUFFASS et AKT/Commission, auquel la Commission se réfère. Selon cet arrêt, « la simple affirmation que l'une des conditions qui sont à la base d'une décision portant autorisation d'une aide ne sera pas respectée ne saurait remettre en cause la légalité de cette décision. Si l'entreprise bénéficiaire devait s'écarter des conditions de l'autorisation, il appartiendrait à l'État membre de

veiller à la bonne exécution de la décision et à la Commission d'apprécier s'il y a lieu de réclamer le remboursement de l'aide» [51].

98. Le Tribunal se réfère là au risque de l'utilisation des aides à des fins autres que celles que la Commission a autorisées. Ce risque ne peut jamais être totalement exclu à l'avance [52]. Mais le grief de la requérante est dirigé contre le fait que la Commission n'a pas recueilli suffisamment d'informations sur l'aide pour s'assurer que, telle qu'elle a été autorisée, elle n'était pas déjà incompatible avec l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité. Il convient de lui donner raison dans la mesure où la constatation qu'une aide n'appelle fondamentalement pas de réserve suppose de disposer d'un minimum d'informations sur cette aide, en particulier sur les mesures visant à empêcher qu'elle soit détournée.

99. L'ampleur des informations qui doivent être recueillies découle en principe de la pratique de la Commission, telle qu'elle ressort du questionnaire relatif aux informations normalement à fournir dans la notification prévue à l'article 93, paragraphe 3 [53]. Selon les documents produits, et selon les déclarations de la Commission à l'audience, elle ne disposait pas, lorsqu'elle a pris la décision, de toutes les indications mentionnées dans le formulaire. L'indication des autorités françaises qui sont chargées de la répartition de l'aide, de même que l'indication des critères de répartition des ressources aux différents bénéficiaires font en particulier défaut. Seules les limites de l'octroi de l'aide qui peuvent être déduites des textes mentionnés dans la décision fournissent une indication à cet égard. Il apparaît donc à tout le moins difficile de contrôler le respect dans chaque cas des engagements pris par les autorités françaises, puisque la Commission ne sait pas où elle pourrait contrôler. En outre, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure les règles et les critères nationaux empêchent une utilisation frauduleuse des aides.

100. Mais il n'y a pas lieu de déterminer ici si ce manque de transparence suffit pour supprimer la décision, puisque la Commission peut en tenir compte en appliquant la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité.

— Sur le grief tiré de l'absence de conditions

Arguments des parties

101. La requérante fait valoir, sur ce point, que la Commission a autorisé des mesures qui doivent s'appliquer pour une durée indéterminée et qui modifient les condi-

51 — T-380/94, Rec. p. II-2169, point 128; la référence qui y est faite à l'arrêt de la Cour du 4 février 1992, British Aerospace et Rover/Commission (C-294/90, Rec. p. I-493, point 11), que la Commission cite, concerne simplement la possibilité d'une restitution pour sanctionner le non-respect des conditions d'autorisation, et non la compétence de contrôler l'exécution de l'aide.

52 — Voir article 16 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83, p. 1).

53 — Annexe à l'invitation à notifier l'aide adressée par la Commission au gouvernement français le 12 avril 1995.

tions sur le marché concerné. S'il s'agit d'aides en matière de restructuration, comme la Commission l'affirme, elles ne peuvent être autorisées que si elles sont limitées dans le temps et dégressives.

102. La Commission objecte que la requérante, lorsqu'elle se réfère aux règles applicables aux aides à la restructuration, omet que les « Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté » [54] ne sont pas applicables aux aides litigieuses, qui concernent notamment la restructuration d'un secteur de l'agriculture française. Les textes applicables dans le cas présent n'imposent ni limitation dans le temps ni modulation dégressive.

103. La République française relève en outre que la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'elle détermine si des aides sont justifiées au titre de l'article 92, paragraphe 3. La requérante n'a pas démontré une inexactitude matérielle des faits ou une erreur grave d'appréciation imputable à la Commission, qui seules pourraient appuyer ce moyen.

104. En ce qui concerne la durée illimitée de l'aide, il est clair, pour la République française, que l'autorisation ne porte que sur les montants figurant dans le budget 1995.

Appréciation

105. Il convient de reconnaître, avec la Commission, qu'aucun des textes qu'elle mentionne dans la décision ne prévoit pour la mise en œuvre de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, une limitation dans le temps ou une modulation dégressive des aides. Si cette modulation ressort des lignes directrices mentionnées par la Commission, cette dernière mentionne à juste titre que l'aide litigieuse ne vise pas à la restructuration ou au sauvetage d'entreprises individuelles. On ne peut pas non plus reprocher à la Commission d'avoir excédé ses pouvoirs du fait qu'elle n'étend pas l'application des conditions exigées en ce qui concerne des entreprises, aux aides à caractère régional et sectoriel. Même si ces aides sont destinées à des restructurations, elles sont si différentes des aides destinées aux entreprises qu'on ne saurait exiger une égalité de traitement automatique. Du reste, ainsi que la République française le relève, la Commission n'a autorisé que les aides prévues pour l'année 1995 [55]. Ce moyen doit donc être rejeté.

54 — JO 1994, C 368, p. 12.

55 — Cela montre une nouvelle fois que la Commission n'a pas présenté le projet d'aide autorisé de manière suffisamment détaillée dans les motifs de la décision. Selon la note publiée au Journal officiel, précitée (note 2), l'aide est autorisée pour une durée indéterminée.

V — Dépens

106. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. Le paragraphe 4, premier alinéa, stipule que les parties qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens.

VI — Conclusion

107. Au terme de cette analyse, je suggère à la Cour de statuer de la manière suivante:

1) annuler la décision SG(96) D/9957 du 21 novembre 1996 adressée au gouvernement français de «ne pas soulever d'objection» contre l'aide n° N 703/95;

2) condamner la Commission aux dépens;

3) décider que le royaume d'Espagne et la République française supportent leurs propres dépens.