Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

22 mars 1963

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

Page

Introduction 151

Appréciation juridique 152

A — Questions de recevabilité 152

B — Le bien-fondé 153

I — Considérations principales 153

1. Violation des formes substantielles . . . 154

2. Violation du traité 156

a) La notion de « perturbation sérieuse » 157

b) Les pronostics économiques 158

c) La situation économique réelle . . . 159

II — Les considérations subsidiaires de la Commission 164

1. Insuffisance de motifs 165

2. Violation du traité 165

a) La nature juridique de l'article 25, paragraphe 3 165

b) Les déclarations de la Commission dans l'acte final relatif à la convention sur les produits de la liste G 166

aa) Interprétation des déclarations 168

bb) Les conditions des déclarations sont-elles remplies? 169

c) Le respect des points de vue de l'article 29 170

3. Détournement de pouvoir 172

C — Résumé 172

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Le litige auquel se réfèrent nos conclusions a pour objet le droit douanier de la C.E.E., plus exactement la compétence de la Commission pour octroyer des contingents tarifaires au profit d'un État membre à des taux inférieurs à ceux du tarif extérieur commun.

Le premier alignement des droits de douane nationaux sur le tarif extérieur commun, le 1er janvier 1962, a entraîné en République fédérale une augmentation sensible des droits de douane pour les vins vinés (de 4,60 DM par hectolitre à des chiffres compris entre 14,05 et 26,05 DM par hectolitre), tandis que, simultanément, le droit intérieur applicable aux autres États membres était abaissé de 3,60 DM à 3,20 DM par hectolitre.

Comme, avant cette époque, les pays tiers étrangers à la Communauté assuraient pour une part importante l'approvisionnement allemand en vin viné, le gouvernement de la République fédérale a demandé le 16 juin 1961 un contingent d'importation au taux réduit de 4,60 DM par hectolitre. Le contingent ne devait pas être limité dans le temps et il devait, en principe, se monter à 40 % des importations totales de l'année précédente et, en 1962, pour la première fois, à 500.000 hectolitres. Ultérieurement, la demande a été réduite à 450.000 hectolitres et à l'année 1962.

La Commission a fait partiellement droit à la demande par une décision du 11 mai 1962, c'est-à-dire qu'elle a octroyé un contingent de 100.000 hectolitres au taux de 4,60 DM par hectolitre pour l'année 1962. Le reste de la demande est considéré comme tacitement rejeté.

C'est contre cette décision, qui a été adressée au gouvernement fédéral par lettre du 22 mai 1962 et qui a été publiée au *Journal officiel* de 1962, n° 44, p. 1368, que le présent recours a été formé avec le but d'annuler la partie de la décision qui constitue un refus.

Les nombreux griefs peuvent se grouper dans les moyens suivants :

— violation des formes substantielles,

— violation du traité,

— détournement de pouvoir.

Nous mentionnerons leurs particularités lors de l'examen juridique.

Appréciation juridique

A — *QUESTIONS DE RECEVABILITÉ*

Il résulte de l'exposé des faits que la demande de contingent et que la décision de rejet se réfèrent à l'année 1962. Le recours ne peut donc avoir pour effet que la partie du contingent demandé pour 1962, qui a été rejetée, soit encore accordée. Ainsi se pose la question de savoir si l'intérêt quant au fond ne fait pas défaut dans le procès et si la requérante n'est pas dépourvue d'un besoin de protection juridictionnelle. La Cour doit examiner d'office cette question. Elle donne lieu aux constatations suivantes.

Ce sont les règles de procédure et non pas le comportement des parties qui font que le procès n'a pas été achevé en 1962. Dans les procès de cette nature et dans des affaires semblables portant sur des décisions des exécutifs des Communautés avec effets limités dans le temps, il arrivera fréquemment que l'expiration du délai rende impossible la réalisation du but du recours. D'un autre côté, il ne faut pas oublier que la partie requérante n'est pas dépourvue de tout intérêt à obtenir un arrêt, car le débat porte sur des questions de principe qui peuvent présenter de l'importance pour la demande de même nature soumise par la requérante pour 1963, de même que pour des cas semblables dans l'avenir. Si cet intérêt ne suffisait pas, d'importantes questions juridiques resteraient sans solution et la Cour ne pourrait pas remplir sa tâche qui consiste à assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du traité.

Nous n'avons donc rien à objecter à la recevabilité du recours.

B — *LE BIEN-FONDÉ*

La décision attaquée se fonde sur l'article 25, paragraphe 3, du traité C.E.E., selon lequel :

> « En ce qui concerne les produits énumérés à l'annexe II du présent traité, la Commission peut autoriser tout État membre à suspendre en tout ou en partie la perception des droits applicables, ou lui octroyer des contingents tarifaires à droit réduit ou nul, à condition qu'il ne puisse en résulter des perturbations sérieuses sur le marché des produits en cause. »

Comme la Commission l'a dit au cours du procès, sa décision se fonde en premier lieu sur la thèse que la condition négative de l'article 25, paragraphe 3 (« à condition qu'il ne puisse en résulter des perturbations sérieuses sur le marché des produits en cause »), n'a pas été remplie, ce qui aurait entraîné impérativement le rejet de la demande. De plus et subsidiairement, elle aurait usé de son pouvoir discrétionnaire, ce qu'elle doit faire lorsqu'il n'y a pas lieu de craindre de perturbation sérieuse. Cet examen l'aurait amenée à la conclusion que l'octroi d'un contingent ne se justifiait pas, car la production de la Communauté permettrait d'assurer un approvisionnement suffisant en quantité et en qualité des producteurs d'eau-de-vie de vin de la République fédérale.

A notre avis, le texte de la décision ne permet pas de déduire clairement ce double motif. Mais, cependant, les considérants contiennent des formules qui indiquent que la Commission n'a pas limité son examen à la question des perturbations sérieuses, mais l'a étendu aux possibilités d'approvisionnement des producteurs allemands, si bien que l'on peut parler, dans une certaine mesure, de considérations principales et de considérations subsidiaires.

C'est en fonction de cela que nous allons procéder à l'examen de cette affaire.

I — *Considérations principales*

La Commission était-elle empêchée d'accorder un contingent, compte tenu des perturbations sérieuses à attendre?

1. *Violation des formes substantielles*

Pour la requérante, la décision qui a été prise manque avant tout d'un exposé des motifs suffisant et elle viole ainsi l'article 190 du traité.

L'exposé des motifs contient essentiellement les phrases suivantes : « Considérant que les éléments d'information recueillis ont permis de constater que la production des vins de l'espèce dans la Communauté est largement suffisante; qu'il est à en déduire que l'octroi d'un contingent tarifaire du volume demandé serait de nature à provoquer des perturbations sérieuses sur le marché des produits en cause... ».

La Commission estime avoir ainsi suffisamment exposé le fond de sa pensée. Pour un État membre bien informé, cet exposé des motifs serait suffisant. En outre, lors des débats oraux, son agent a suggéré de réviser, à la lueur des traités de Rome, la jurisprudence de la Cour sur l'obligation de motiver les décisions.

Nous savons que la Cour a toujours veillé jusqu'à présent avec un soin particulier au respect des règles relatives à l'exposé des motifs, ce qu'elle a affirmé notamment en procédant au contrôle d'office (1).

La Cour a répété à plusieurs reprises que les décisions doivent contenir l'indication des constatations de fait essentielles et des considérations juridiques qui ont été déterminantes pour l'adoption de la mesure pour que les intéressés, et la Cour elle aussi, puissent se rendre compte si les décisions sont bien fondées (2).

Dans les affaires 36 à 38-59 et 40-59, la Cour a soutenu que, précisément pour les décisions qui se fondent sur une appréciation de la situation économique d'ensemble, il convient d'exiger un exposé des motifs étoffé (3) et, dans les affaires 1-57 et 14-57 (4),

(1) Affaire 18-57, *Recueil*, tome V, p. 114.

(2) Affaire 6-54, *Recueil*, tome I, p. 219; affaire 2-56, tome III, p. 36; affaire 9-56, tome IV, p. 29; affaire 18-57, tome V, p. 114; affaire 14-61, tome VIII, p. 523.

(3) *Recueil*, tome VI, p. 891.

(4) *Recueil*, tome III, p. 219.

elle a même dit expressément que « les termes » dans les circonstances actuelles « ne peuvent, en effet, être considérés comme mentionnant les éléments essentiels de constatation de fait dont dépend la justification légale de la mesure ».

D'après le texte des traités, il n'y a aucune raison d'appliquer pour le traité C.E.E. des critères autres que pour le traité C.E.C.A., car, dans un cas comme dans l'autre, on pourrait dire sous une forme solennelle, il est prescrit que les décisions et même, ce qui constitue une particularité par rapport au droit national, les règlements (dans le traité C.E.C.A., les décisions générales) doivent être motivés. Proposer, pour le traité C.E.E., d'affaiblir l'obligation de motiver, cela nous semble inadéquat en raison de la nouveauté des domaines que doivent traiter les exécutifs de la C.E.E.

Notamment, nous voudrions rejeter l'idée que l'exposé des motifs d'une décision puisse être déterminé en fonction des possibilités d'information des destinataires, car nous savons par d'autres procès qu'un débat est ouvert dans des cas semblables au cas d'espèce sur le point de savoir qui, en dehors des personnes décrites dans la décision, est en droit d'agir. En outre, et nous donnons raison sur ce point à la requérante, il ne faut pas oublier la fonction utile que l'obligation de motiver assure, en vue d'un renforcement raisonnable de la protection juridictionnelle dans la mesure où elle amène les exécutifs, lorsqu'ils formulent les considérants de la décision, à se faire une idée exacte des conditions auxquelles cette dernière est soumise.

Bien entendu, cela ne veut pas dire que les exécutifs doivent discuter tous les arguments de la personne touchée par la décision ou même qu'ils élaborent une théorie pour toutes les objections imaginables. A cet égard, nous ne pouvons pas prendre au sérieux l'objection que la défenderesse a soulevée au cours des débats oraux; elle disait que les exigences d'une motivation valable, relative aux éléments de fait et de droit, ne devraient pas être poussées au point que la Commission soit forcée de fournir des statistiques volumineuses ou un résumé anticipé des plaidoiries; or, personne ne songe à forcer à ce point l'obligation de motiver.

Mais si la Commission fonde sa décision sur un critère aussi important que celui des perturbations sérieuses, le simple renvoi aux « indications existantes » est insuffisant, surtout parce que cela éveille la fausse idée qu'il s'agit d'indications de la requérante ou de valeurs incontestées. Elle est tenue de mentionner les chiffres et faits essentiels dont l'appréciation l'a amenée à prendre sa décision, c'est-à-dire de donner des indications sur la situation du marché et de son évolution (étendue des besoins et de l'offre), compte tenu de l'évolution sur plusieurs années. Cette exigence est d'autant plus raisonnable qu'un contingent partiel important (environ un quart du quantum demandé) a été accordé et que la Commission a nié qu'il en résulte des perturbations sérieuses.

A part les chiffres sur l'importation de vins à distiller dans la République fédérale qui, à un autre égard, présentent de l'importance, la décision, comme nous l'avons vu, ne contient aucune indication de chiffres.

Nous devons donc constater que l'exposé des motifs en question ne répond pas aux exigences de l'article 190 du traité C.E.E. et que la décision doit être annulée, à moins que les considérations subsidiaires ne viennent la justifier.

Mais nous ne nous attacherons pas tout de suite à ces considérations subsidiaires et, pour être complet, nous examinerons si les autres moyens soulevés contre la considération principale sont pertinents.

2. *Violation du traité*

Sous le point de vue de la violation du traité, la requérante soulève plusieurs griefs. Elle allègue notamment que

— la Commission s'est basée sur une notion inexacte de perturbation sérieuse;

— elle n'a pas procédé de façon exacte dans l'établissement de ses pronostics sur les répercussions économiques du contingent demandé;

— et elle a commis des erreurs dans la constatation des faits économiques déterminants.

a) En ce qui concerne la notion de « perturbation sérieuse », les critiques de la requérante visent avant tout certains développements du mémoire en défense. Nous y lisons que la Commission a basé son examen sur la situation du marché telle qu'elle existerait lors de l'application intégrale du tarif extérieur commun. Elle constate que le marché intérieur de la Communauté fonctionnerait avec moins de perturbations s'il était ouvert uniquement aux importations de vin en provenance de pays tiers qui sont soumises aux taux du tarif extérieur commun, et elle poursuit : « En ce sens, toute admission d'importations en provenance des pays tiers par octroi de contingent entraîne donc une perturbation au sens de l'article 25, paragraphe 3... Les autres faits importants que la requérante estime par ailleurs nécessaires sont non seulement inutiles, mais dénués de pertinence tant du point de vue de la logique qu'en considération de l'esprit de la décision. Les « faits importants » revêtent tout au plus un intérêt lorsqu'il s'agit de savoir si la perturbation peut être qualifiée de « sérieuse ». »

Ce n'est pas sans justes raisons que la requérante en déduit le grief que la Commission vise à réaliser un modèle abstrait. L'hypothèse de principe que le marché commun fonctionnera avec moins de perturbations lors de l'application du tarif extérieur commun méconnaît les difficultés qui étaient liées à l'établissement du tarif extérieur. Les actes administratifs normatifs de ce genre, qui doivent s'appliquer pendant une période assez longue, reposent toujours sur des prévisions assez grossières de l'évolution économique. C'est la raison pour laquelle les mesures contingentaires de l'article 25 sont prévues comme correctifs. Mais elles ne pourraient atteindre les objectifs qui leur sont assignés si les contingents devaient être considérés *a priori* comme cause de perturbations. Pour agir de façon plus correcte, la Commission doit tenir compte des répercussions réelles d'un contingent sur la situation concrète du marché et constater s'il faut craindre des distorsions graves — tâche difficile, car l'image du marché est la résultante d'intérêts très divers, intérêts des consommateurs et des producteurs et in-

térêts nationaux au maintien de courants commerciaux traditionnels.

Certaines allusions faites au cours de la procédure orale donnent à penser que les considérations auxquelles s'est livrée la Commission ne se réduisent pas à un examen abstrait du système du traité. Certes, nous devons souligner que son point de vue, selon lequel il ne faudrait s'attendre à une perturbation que si les prix à l'importation dépassaient le niveau des prix du marché commun, ou si une pénurie caractérisée régnait dans le marché commun, ne saurait pas plus satisfaire aux exigences d'un examen au sens de l'article 25, paragraphe 3, que la constatation, en apparence seulement pertinente, dans les motifs de la décision, selon laquelle le seul fait d'une production largement suffisante rend probables des perturbations sérieuses en cas d'octroi d'un contingent. Tout au plus pourraient entrer en ligne de compte ses explications relatives à une surproduction notoire et à des difficultés d'écoulement des producteurs italiens et français. Mais l'impression prédomine qu'une tendance à schématiser et à raisonner de façon abstraite a influencé dans une mesure considérable le point de départ de la Commission.

b) Une impression aussi peu satisfaisante se dégage de la méthode par laquelle la Commission est parvenue à constater une perturbation du marché. La requérante se réfère aux motifs de la décision où figure la tournure de phrase : « L'octroi d'un contingent tarifaire ... *serait de nature* à provoquer des perturbations sérieuses sur le marché des produits en cause. » Elle en déduit que la Commission s'est satisfaite d'une certaine vraisemblance, alors qu'elle aurait dû faire des constatations d'une vraisemblance touchant à la certitude.

Au cours des débats, la Commission nous a déclaré que c'est en raison de son manque d'expérience en matière de contingents qu'elle avait décidé de commencer par réduire les importations, pour constater ensuite quelles en seraient les répercussions. Cette déclaration, tout comme les motifs de la décision, donne à penser que les critiques de la requérante sur l'examen de la situation sont justifiées.

Mais nous lisons par ailleurs dans les mémoires de la Commission qu'elle s'était efforcée de faire des prévisions économiques, pour avoir une idée de l'évolution du marché d'après les principes de l'expérience économique et sur la base de tous les facteurs économiques connus, qu'elle avait donc procédé à un examen des faits dont la minutie répondait aux exigences de l'article 25, paragraphe 3.

Toutes ces remarques sur la notion de perturbation sérieuse et sur la méthode permettant de les constater ne donnent pas une image nette et ne fournissent pas une argumentation claire, mais témoignent d'une attitude changeante et contradictoire de la Commission. Mais nous ne voudrions pas nous prononcer sur le point de savoir s'il est possible d'en conclure que la Commission a agi de façon irrégulière. En tout cas, nous renonçons à déduire de ces circonstances des conséquences au regard de la légalité de la décision.

c) Examinons plutôt les faits économiques pour voir si la Commission est partie de constatations exactes. La question décisive est celle-ci : la production des vins en question (c'est-à-dire des vins propres à la fabrication d'eau-de-vie de vin) est-elle à ce point suffisante dans la Communauté pour que des importations supplémentaires en provenance de pays tiers en 1962 aient pu provoquer une perturbation sérieuse?

Dans sa démonstration, la Commission compare aux besoins de la république fédérale d'Allemagne en vins à distiller la production de vin blanc susceptible d'être distillé en France et en Italie (seuls ces pays entrent en ligne de compte) et retranche des chiffres de production les quantités qui sont transformées en France et en Italie en eau-de-vie ou d'une autre façon, et qui sont exportées. A cette fin, elle choisit des chiffres moyens, établis à partir des années 1959 à 1961, et elle est parvenue au résultat que, pour des besoins des producteurs allemands d'eau-de-vie de vin se chiffrant à 1,2 million d'hectolitres, une quantité d'environ 15 millions d'hectolitres utilisable à toutes fins était disponible, ce qui lui permettait de parler d'une production largement suffisante.

Cette confrontation suffirait sans aucun doute à prouver une perturbation sérieuse du marché, si ces 15 millions d'hectolitres constituaient une production impossible à écouler, et il serait clair qu'une telle situation ne devrait pas être aggravée par l'importation supplémentaire de 450.000 hectolitres de vin à distiller en provenance de pays tiers.

Mais les choses ne sont pas si simples, d'une part parce que les chiffres cités sont en partie contestés et de l'autre parce que ce tableau doit être complété. Les questions posées par la Cour devaient apporter de nouveaux éclaircissements.

Il faut tout d'abord remarquer que les parties ne sont pas d'accord sur la partie de la production de vin blanc qui est susceptible de servir à la fabrication d'eau-de-vie. Selon la requérante, il est impossible de définir exactement les vins blancs qui sont propres à la distillation et d'en chiffrer le tonnage. La Commission souligne expressément qu'elle s'en est remise à cet égard à des estimations.

Une autre difficulté résulte de l'évaluation de la production italienne de vin blanc qui, faute de statistiques séparées, a été estimée sur la base de renseignements du gouvernement italien, et qui se monterait à environ un tiers de la production totale de vin.

Pour ces deux questions, seul un rapport d'experts pourrait apporter des éclaircissements valables. Nous ne voudrions pas proposer l'administration d'une telle preuve mais, en partant de chiffres produits et en apportant certains correctifs nécessaires, essayer de parvenir à un résultat.

Les considérations ci-après s'imposent :

— Étant donné que la demande de contingent porte sur l'année 1962, il paraît indiqué de ne pas utiliser les moyennes de plusieurs années, mais de se baser sur les quantités disponibles pour la campagne 1961-1962 qui, suivant les indications de la Commission, étaient en France très inférieures et, en Italie, légèrement inférieures à celles de la campagne 1960-1961.

Le chiffre dont il faut tenir compte pour comparer la quantité de vin blanc susceptible d'être distillé passe ainsi de 22 millions

d'hectolitres à environ 20 millions d'hectolitres (annexes 2 et 3 aux réponses de la Commission).

— Il faut considérer que les indications fournies sur les quantités utilisées par les producteurs allemands ne concernent pas le vin blanc, mais le vin à distiller, c'est-à-dire le vin porté à 22° par l'adjonction d'alcool. Pour une teneur normale en alcool de 8,5°, il en résulte donc des besoins en vin blanc qui sont environ le triple de la quantité de vin à distiller (soit, pour la campagne 1961-1962, 4 millions d'hectolitres environ).

— En posant ses questions, la Cour voulait surtout connaître l'excédent net de vin blanc. A cette fin, il faut déduire de la récolte qui se prête à la distillation les quantités pour lesquelles il existe une autre utilisation (vin de table, consommation propre des producteurs, exportation, transformation en produits autres que l'eau-de-vie de vin). La Commission n'a pas fourni d'indications sur la consommation propre des producteurs ni sur la consommation de vin de table. Même s'il était exact que la consommation propre et que la consommation de vin de table puissent être réduites du fait de la demande en vin à distiller, il paraît néanmoins nécessaire que l'analyse du marché contienne des valeurs fixes pour le vin de table et pour la consommation propre, étant donné que certaines quantités sont de toute façon réservées à ces fins et soustraites au marché des vins à distiller. Sur ce point, il y a manifestement des difficultés dues au manque de statistiques détaillées. La Commission se borne à faire observer que l'exposé de sa duplique sur l'utilisation de la production de vin blanc repose sur des estimations mais, pas plus que dans ses réponses aux questions de la Cour, elle ne fournit là aucun chiffre sur la consommation de vin de table et sur la consommation propre des producteurs.

Pour sa part, à l'aide d'indications générales tirées des statistiques agricoles officielles de la Communauté, la requérante tente de résoudre les difficultés et de donner une image de la véritable situation du marché. En se basant sur les chiffres relatifs à la consommation globale de vin, elle calcule la consommation de vin de table et la consommation propre pour la France et l'Italie, et elle parvient au résultat qu'en soustrayant ces quantités de la

production de vin blanc, il n'apparaît pas d'excédent pour les besoins des producteurs d'eaux-de-vie. Nous ne pouvons pas nous prononcer sur l'exactitude de ce résultat, car il est possible que la consommation propre soit comprise dans les chiffres relatifs à la consommation de vin de table. En outre, on pourrait objecter que le vin blanc n'est pas consommé comme vin de table dans la même proportion que le vin rouge. Mais il nous paraît certain que la prise en considération du vin de table et de la consommation propre entraîne une modification considérable des proportions exposées par la Commission.

Si, dans ces conditions, vous n'admettez pas les calculs de la requérante, il faut tenter d'apprécier la situation du marché à l'aide d'autres indices.

A cet égard, les arguments suivants entrent en ligne de compte :

— La Commission fait valoir que des quantités considérables de vin doivent être régulièrement éliminées en France au moyen de la distillation obligatoire, ce qui serait un indice d'excédent de production.

En réponse aux questions de la Cour, la Commission a déclaré que les statistiques ne distinguent pas la distillation obligatoire de vin rouge et celle de vin blanc. Cependant, d'après elle, la distillation obligatoire touche davantage le vin rouge que le vin blanc.

Nous déduisons en outre de la duplique (p. 9) que des distillations obligatoires ont également eu lieu pendant la campagne 1958-1959, donc malgré la mauvaise récolte de la campagne 1957-1958 en France qui, suivant les explications de la Commission, a même entraîné des restrictions à l'exportation de vin blanc à distiller, circonstance qui amène également à penser que ce n'est pas le vin blanc qui est touché en premier lieu par la distillation obligatoire.

Comme le souligne la requérante, la Commission ne distingue pas non plus entre livraisons obligatoires d'alcool vinique et livraisons obligatoires d'alcool en provenance de résidus de vin (marc,

lie). Le décret du 16 mai 1959 n'aurait maintenu que ces dernières, de telle sorte qu'on ne pourrait plus parler depuis 1959 de distillation obligatoire au sens propre.

Enfin, les propositions de la Commission pour l'établissement de la politique agricole commune (1) font état, comme motif de cette obligation de livraison, du souci d'empêcher le pressage excessif des raisins et d'améliorer la qualité du vin, mais non pas d'éliminer les excédents existants.

— La Commission a en outre fait état de la réduction constante de la superficie des vignobles en France. Mais elle n'a pu indiquer dans quelle mesure le vin blanc distillable s'en trouvait affecté. En outre, en face de cet argument, il y a le fait que le décret français du 20 janvier 1962 vise précisément à favoriser la production de vin blanc susceptible d'être distillé.

Si donc les indications de la Commission ne nous fournissent aucune aide valable pour résoudre le problème, il faut par ailleurs tenir compte de ce qui suit :

— Dans les statistiques agricoles de la Communauté (p. 32-33) figurent les stocks de vin en France et en Italie. Si l'on compare ces chiffres pour une période assez longue (en ne partant donc pas de la mauvaise récolte de 1957) et si on les rapproche des chiffres de production, on ne constate pas une proportion excessive ni un accroissement des stocks, ce qui indiquerait une surproduction.

— Au cours de la procédure, la requérante s'est référée à l'évolution des prix des vins à distiller dans la Communauté qui, en 1962, dénotaient clairement une tendance à la hausse, au moment précisément où les producteurs allemands devaient s'adresser dans une mesure accrue au marché commun par suite du rejet de la demande de contingent. Les chiffres fournis par la Commission confirment ce fait. Étant donné que la récolte de vin en France et en Italie en 1962 a été beaucoup plus importante que l'année précédente (ce qui résulte également des indications de la Commission), étant donné la diminution des droits intérieurs et étant donné

(1) Document du 30 juin 1960.

que des accords à long terme avec des fournisseurs italiens ont partiellement empêché des hausses de prix, on ne peut conclure à un excédent considérable de l'offre, mais plutôt à une certaine raréfaction.

— Enfin, les statistiques agricoles de la Communauté font apparaître quel est le degré d'auto-approvisionnement de la Communauté en vin. Des chiffres analogues figurent dans les propositions de la Commission pour l'établissement de la politique agricole commune (1). Selon ces chiffres, on constate pour la C.E.E., pour les années 1953 à 1960, un degré d'auto-approvisionnement qui n'a jamais dépassé 91,6 % et qui, en incluant les départements français d'outre-mer, qui livrent surtout du vin rouge, oscillait entre 75,2 et 101,7 %. Ces tableaux ne font pas apparaître d'excédent considérable.

Remarque finale

Tous ces faits ne nous donnent pas l'image d'un marché qui souffrirait d'une surproduction de vin blanc à distiller.

Or, il n'a pas été exposé d'autre élément qui puisse faire craindre une perturbation sérieuse du marché en cas d'octroi du contingent. L'argument principal de la Commission tombe donc et sa décision apparaît également erronée en fait.

II — *Considérations subsidiaires*

Le double motif de la décision nous contraint à examiner les considérations subsidiaires de la Commission avant de nous prononcer de façon définitive. A ce titre, celle-ci allègue que, même en faisant usage du pouvoir discrétionnaire que lui accorde l'article 25, paragraphe 3, elle n'avait aucun motif de faire droit à la demande de contingent.

Ces considérations subsidiaires sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire font également l'objet d'une série de griefs, en premier lieu celui de défaut de motifs.

(1) Document du 30 juin 1960, chapitre « vin », tableau, p. 2.

1. *Insuffisance de motifs*

Si l'on examine le texte de la décision, en laissant de côté ce qui ne fait pas partie des motifs de la décision négative relative à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, il reste essentiellement les constatations suivantes :

> « Considérant la nécessité d'approvisionner les industries utilisatrices à des conditions susceptibles d'assurer un développement rationnel de la production et une expansion de la consommation dans la Communauté; qu'il n'est pas apparu que la situation du marché à l'intérieur de la Communauté ne permet pas à ces industries de la république fédérale d'Allemagne un approvisionnement suffisant en quantité et en qualité aux conditions dont jouissent les autres utilisateurs de la Communauté. »

C'est à bon droit que la requérante critique ce motif à deux égards : d'une part, la Commission se contente de la référence à la « situation du marché », expression que la Cour a expressément jugée insuffisante dans l'arrêt cité (affaires 1-57 et 14-57), et, d'autre part, elle n'indique pas comment elle a évalué les intérêts en présence pour tenir compte des différents critères d'appréciation de l'article 29, dont un seul est mentionné.

Nous devons donc également constater un grave défaut de motifs dans les considérations subsidiaires de la Commission si, comme nous l'estimons nécessaire, les critères fixés dans la jurisprudence du traité C.E.C.A. doivent garder leur valeur.

Bien que l'annulation de la décision soit ainsi inéluctable, nous traiterons encore, pour être complet, des autres griefs matériels qui ont été développés sur les problèmes entièrement nouveaux soulevés par ce litige.

2. *Violation du traité*

a) Dans la requête, et avec moins d'insistance par la suite, la requérante a exprimé l'avis que la Commission devait accorder un contingent lorsqu'il ne fallait pas s'attendre à des perturbations sérieuses. Elle interprète donc l'article 25, paragraphe 3, comme une norme qui impose une obligation à la Commission, alors que cette dernière prétend qu'elle jouit d'après l'article 25, paragraphe 3, d'un pouvoir discrétionnaire.

Si l'on considère le texte de cette disposition, il apparaît qu'à la différence des paragraphes 1 et 2, où la formule choisie est : « Le Conseil ou la Commission *octroie* des contingents ... », le paragraphe 3 emploie l'expression : « La Commission *peut* octroyer des contingents ... ».

D'après les règles traditionnelles d'interprétation, cette différence de formulation indique une différence dans le contenu juridique. Les paragraphes 1 et 2 édictent donc l'obligation d'octroyer des contingents si certaines conditions se trouvent réunies, tandis que le paragraphe 3 confère à la Commission un pouvoir discrétionnaire sous réserve que la condition négative d'une perturbation sérieuse ne soit pas remplie.

L'interprétation textuelle est confirmée par une interprétation systématique. L'article 25, paragraphe 3, s'applique aux produits agricoles de l'annexe II. Pour ces derniers sont prévues les dispositions particulières des articles 39 à 46, notamment l'établissement d'une politique agricole commune (article 38), ainsi que l'organisation commune des marchés agricoles (article 40). Il en résulte que l'évolution future dans le secteur agricole n'est pas complètement tracée par le traité; les détails doivent encore en être arrêtés. Cette situation s'accommode moins d'une obligation pour la Commission d'accorder des contingents sous certaines conditions que d'un pouvoir d'appréciation qui doit s'orienter sur les lignes directrices de l'article 29 et sur les principes de la politique agricole commune, telle qu'elle est graduellement élaborée.

En conséquence, l'article 25, paragraphe 3, ne consacre pas à lui seul une obligation pour la Commission d'accorder un contingent.

b) La requérante invoque en outre les déclarations que la Commission a fournies lors de la fixation de certains droits de douane du tarif commun. On sait que, pour les produits de la liste G, le tarif extérieur commun devait être fixé par voie de négociations entre les États membres (article 20 du traité), ce qui a été le cas par un accord du 2 mars 1960. L'acte final de cet accord, qui a également été ratifié et qui est entré en vigueur avec l'accord (article 3 de la loi allemande de ratification; *Bundesgesetzblatt* 1961,

deuxième partie, n° 16) contient la constatation que les États membres prennent acte de l'intention de la République fédérale d'obtenir des contingents tarifaires pour certains produits, notamment pour le vin à distiller. En outre, les États membres prennent acte de la déclaration de la Commission, aux termes de laquelle celle-ci « est prête à octroyer des contingents à taux réduit ou à droit nul pour les autres produits sus-mentionnés (entre autres, les vins à distiller) en faveur des consommateurs et des industries utilisatrices de l'État membre demandeur dans le cadre de l'article 25, paragraphes 3 et 4, lorsque la situation du marché à l'intérieur de la Communauté ne permet pas à ces industries un approvisionnement suffisant en quantité ou en qualité, aux conditions dont jouissent les autres utilisateurs de la Communauté ».

La requérante est d'avis que la Commission n'a pas statué sur la demande de contingent dans le sens de ces déclarations, ce qui équivaudrait à une violation du traité, puisque ces déclarations et le fait que les États membres en ont pris acte constituent une disposition d'application du traité ou tout au moins une concrétisation de ses règles.

Même si l'on ne suit pas entièrement la requérante dans ses qualifications juridiques, il est exclu, à notre avis, de dénier tout effet juridique à ces déclarations : d'une part, en effet, le préambule de l'accord contient une référence aux déclarations de la Commission et, d'autre part, l'article 1er de cet accord dit que « les dispositions tarifaires du présent accord font partie intégrante du tarif extérieur commun prévu au traité ».

Il n'est pas non plus douteux que, lorsque la Commission et les États membres ont fait ces déclarations, ils visaient plus qu'à une simple référence à l'applicabilité de l'article 25, paragraphe 3. Sinon, on ne comprendrait pas la forme insistante, voire solennelle, de cette déclaration, ni son contenu. Et surtout, cette intention serait incompréhensible, étant donné le déroulement des négociations, sur lequel nous sommes renseignés par un extrait de procès-verbal produit par la requérante. Nous pouvons en déduire que la fixation du droit du tarif extérieur pour le vin a présenté de grandes difficultés au cours des négociations. Comme contrepartie de leur

agrément aux droits proposés, plusieurs États ont exigé une *garantie* d'octroi de contingents tarifaires et ont rappelé que l'article 25, paragraphe 3, du traité n'offrait guère pareille garantie. C'est pourquoi le procès-verbal dit que les États membres sont convenus que les contingents tarifaires doivent être accordés suivant une procédure *similaire* à celle qui est prévue à l'article 25, paragraphes 3 et 4.

Comme nous ne pouvons admettre que les États membres auraient ainsi entendu modifier tacitement le traité, une seule interprétation objective est possible eu égard aux circonstances rapportées : les gouvernements entendaient donner des directives obligatoires et concrètes à la Commission pour l'application de ses compétences en ce qui concerne certains produits, directives qui doivent revêtir une importance particulière dans le cadre du pouvoir général d'appréciation que l'article 25, paragraphe 3, attribue à la Commission.

La Cour a donc à examiner si la Commission a respecté ces directives et, à cet effet, il ne suffit naturellement pas de constater que les motifs de la décision contiennent certaines tournures de phrase qui rappellent les déclarations de l'acte final.

aa) En ce qui concerne l'interprétation juridique, la requérante estime que la déclaration exige la prise en considération des besoins spécifiques des producteurs allemands, surtout en ce qui concerne la qualité et le prix d'achat habituel. La Commission est d'avis contraire.

Certes, il faut admettre qu'il a été question, au cours des négociations mentionnées ci-dessus, « des besoins normaux des industries utilisatrices de l'État membre ayant présenté une demande », ce qui permettrait de tenir compte des particularités des besoins nationaux.

Mais il est également incontestable que les termes de la déclaration de la Commission telle qu'elle est formulée dans l'acte final ne font pas apparaître que ces intérêts aient été pris en considération. D'après le texte, il faut seulement veiller à ce que les consommateurs allemands ne soient pas défavorisés par

rapport aux autres consommateurs de la Communauté en ce qui concerne la quantité et la qualité de l'approvisionnement. La déclaration ne contient donc qu'une sorte de *principe d'égalité de traitement* pour le marché commun.

bb) En fait, la question se pose de savoir si l'approvisionnement des producteurs allemands pouvait être considéré comme assuré en 1962 en quantité et en qualité dans le marché commun.

Sur ce point encore, la requérante commence par se référer aux indications contenues dans les statistiques agricoles officielles sur le degré d'auto-approvisionnement de la Communauté en vin, ainsi que sur les chiffres relatifs à l'utilisation de la récolte de vin blanc, sur la base des indications globales relatives à la consommation propre et à la consommation de vin de table dans la Communauté. Elle fait du reste remarquer qu'après 1962 il faut constater un recul de 30.000 hectolitres dans les importations de vin à distiller, malgré un accroissement de la production d'eau-de-vie dans la République fédérale, ce qui indiquerait un approvisionnement insuffisant.

Les indications chiffrées de la Commission nous apprennent que la récolte de vin blanc de 1962, qui entre également partiellement en ligne de compte pour la production de 1962, a notablement dépassé en quantité celle de l'année précédente, circonstance qui, parce qu'elle n'était pas prévisible pour la Commission, n'entre pas en ligne de compte pour justifier sa décision, mais qui a certainement influé sur la situation de l'approvisionnement en 1962.

Bien que tous ces facteurs fassent douter de la régularité de la décision attaquée, nous hésitons cependant à les considérer comme des indices suffisants ou comme la preuve de l'irrégularité de la décision au regard de la déclaration de la Commission dans l'acte final. Nous pensons que les faits dont nous sommes saisis sont insuffisants pour parvenir à cette conclusion. Mais s'il y a ici un *non liquet*, il doit rester à la charge de la requérante, qui demandait à la Commission l'octroi d'un contingent sur la base de faits déterminés (approvisionnement insuffisant).

c) Enfin, les lignes directrices de l'article 29 doivent également être dûment respectées dans l'examen d'une demande de contingent pour des produits auxquels s'applique la déclaration spéciale faite par la Commission dans l'acte final. La requérante estime que tel n'a pas été le cas, ce qui découle du simple fait que la décision mentionne seulement un des quatre critères de l'article 29.

La Commission a déclaré au cours de la procédure qu'elle avait tenu compte de tous les critères de l'article 29, mais que, comme ils étaient contradictoires et qu'ils ne pouvaient être tous simultanément respectés, elle avait été contrainte, dans son examen des intérêts en présence, d'accorder la préférence à certains points de vue.

Une comparaison des lignes directrices de l'article 29 fait apparaître l'exactitude d'un tel point de départ. Les différents points de vue qui entrent en ligne de compte pour statuer sur les demandes de contingent reflètent des tendances opposées.

Si le développement des échanges avec les pays tiers ainsi que l'expansion de la consommation constituent plutôt des arguments en faveur de l'octroi de contingents, la nécessité de veiller à l'accroissement de la force compétitive des entreprises de la Communauté et au développement rationnel de la production inciterait plutôt à rejeter les demandes de contingent, si l'on a en vue, en premier lieu, la production de vin. Suivant les circonstances, les autres critères de l'article 29 peuvent recommander l'adoption d'une décision négative ou positive.

A l'instar du traité C.E.C.A., il est donc nécessaire de faire la balance des points de vue, en fonction de la situation économique et compte tenu de tous les intérêts privés et publics, sans qu'il soit possible d'indiquer de façon générale les considérations qui doivent l'emporter.

Les débats ont montré clairement quels étaient les objectifs auxquels la Commission a reconnu une importance particulière. Elle a surtout visé à réaliser l'union douanière et à protéger la production agricole commune.

Mais les motifs de la décision sont de nature à induire en erreur lorsqu'ils mentionnent l'approvisionnement des industries

utilisatrices et l'expansion de la consommation, à moins que la Commission n'entende dire par là que ces objectifs ne seraient pas sérieusement compromis ou que la balance des intérêts exigeait l'acceptation de certains sacrifices à cet égard.

En effet, il est manifeste que le refus du contingent influe défavorablement aussi bien sur les industries de transformation dans la République fédérale que sur les consommateurs allemands. Ce refus a pour conséquence soit que les importations en provenance de pays tiers sont frappées d'un droit de douane plus élevé, soit que les achats à l'intérieur de la Communauté augmentent. L'une et l'autre de ces hypothèses s'accompagnent pour les producteurs d'eaux-de-vie de vin d'un relèvement des prix, puisque le tarif extérieur de la Communauté a été substantiellement relevé et que les prix des vins à distiller français dépassent considérablement ceux des pays tiers.

La mesure contingentaire prise compromet donc le développement rationnel des industries transformatrices et l'expansion de la consommation. Il n'est pas encore possible pour le moment de déterminer avec certitude toutes les répercussions qui en découlent. La requérante indique que les prix de l'eau-de-vie de vin ont déjà augmenté de 10 % et que les consommateurs abandonnent nettement les eaux-de-vie à bon marché qu'ils achetaient jusqu'ici, ce qui pourrait mettre les producteurs en péril grave. La Commission estime que les prix continueront à évoluer selon la tendance jusqu'ici constatée, mais elle souligne en même temps qu'étant donné la durée du processus de fabrication, les prix actuels ne peuvent pas encore subir le contrecoup des conditions d'approvisionnement de l'année 1962.

En ce qui concerne les répercussions sur les échanges avec les pays tiers, on peut cependant constater dès à présent un résultat certain : les échanges marquent une nette tendance à la régression.

Il n'appartient pas à la Cour de prescrire exactement à la Commission selon quel dosage les différents points de vue de l'article 29 doivent être pris en considération dans chaque cas d'espèce, sous peine de restreindre illégalement le champ d'appré-

ciation de la Commission. Il nous appartient seulement de vérifier son raisonnement et de rechercher si elle a correctement mis l'accent sur tel d'entre eux, compte tenu de tous les éléments économiques et aussi politiques à prendre en considération.

La décision attaquée a été essentiellement influencée par l'hypothèse que la production de vin blanc de la Communauté est « largement » suffisante. Si tel était le cas, on pourrait — mais la question peut rester ouverte — accorder une préférence absolue à la production communautaire. Mais si la réalité économique présente une image différente (nous nous référons à ce propos surtout aux statistiques relatives au degré d'auto-approvisionnement de la Communauté), l'accent doit porter sur les autres points de vue négligés, dont le moindre n'est pas le développement des échanges avec les pays tiers, auquel, outre l'article 29, le préambule du traité et l'article 110 reconnaissent une grande importance. C'est donc l'erreur commise dans l'appréciation des faits, le point de départ erroné, dont nous avons longuement parlé, qui ébranlent sérieusement et entachent d'erreur, selon nous, l'appréciation des intérêts en présence à laquelle la Commission a procédé. C'est là un nouveau motif qui doit entraîner l'annulation de la décision attaquée.

3. Il resterait encore à examiner les différents griefs de détournement de pouvoir. Nous croyons pouvoir y renoncer, compte tenu du résultat auquel nous sommes déjà parvenus, mais aussi parce que, dans leur substance, ils ont déjà été examinés dans une large mesure avec le grief de violation du traité.

C — *RÉSUMÉ*

Les résultats de notre recherche se résument donc comme suit :

La décision de la Commission, tant dans ses motifs principaux que dans ses motifs subsidiaires, est entachée de vices de forme et d'erreurs de fond qui appellent, à notre avis, son annulation.

Nous concluons donc à l'annulation de la décision et à la condamnation de la défenderesse aux dépens.