Conclusions de l'avocat général

M. KARL ROEMER

28 mai 1963

Traduit de l'allemand

SOMMAIRE

Page

Introduction (Faits, conclusions des parties, moyens). . . 309

Examen juridique. 310

A — La recevabilité 310

I — L'intérêt à agir après la fin de l'année 1962 310

II — La nature de la décision attaquée et les moyens recevables 311

B — Le bien-fondé 314

I — Violation des formes substantielles 314

II — Violation du traité 317

1. La Commission peut-elle ne tenir compte que des répercussions de la mesure de contingent demandée sur le marché des denrées décrites dans la demande? 317

2. La Commission a-t-elle commis des fautes dans l'enquête sur les faits qui sont à la base de sa décision et sur leur appréciation? 321

3. L'évolution rationnelle de la production 331

III — Les autres griefs 333

C — Résumé et conclusions 333

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Le 1er janvier 1962 a vu se produire la première adaptation des droits de douane nationaux au tarif extérieur commun de la C.E.E. Son résultat a été de faire passer le droit appliqué dans la République fédérale aux importations d'oranges en provenance de pays tiers de 10 à 11,5 % (pour la période du 15 mars au 30 septembre) et à 13 % (pour la période du 1er octobre au 14 mars).

Le gouvernement fédéral tenait à éviter cette augmentation des droits de douane car, faute d'une production suffisante des pays de la Communauté, les besoins d'oranges en Allemagne ont toujours été couverts à concurrence de près des neuf dixièmes par des pays tiers extérieurs à la Communauté.

Il a donc demandé le 16 juin 1961 à la Commission l'autorisation de suspendre partiellement les droits de douane pour les oranges douces.

La Commission a rejeté cette demande par lettre du 5 janvier 1962. Elle a donné comme motif que l'autorisation était de nature à empêcher l'évolution rationnelle de la production dans la Communauté, même si à cette époque les autres États membres n'étaient pas encore complètement en mesure d'approvisionner suffisamment le marché de la République fédérale en quantité et en qualité. En outre, elle empêcherait l'exécution du plan d'expansion économique des régions peu développées de l'Italie du Sud.

Par lettre du 24 février 1962, le gouvernement fédéral a protesté contre cette décision. Il a demandé à la Commission de revoir sa décision et en même temps il a demandé à nouveau une suspension partielle du droit (jusqu'à concurrence de 10 %) pour l'année 1962 et, subsidiairement, un contingent tarifaire de 580.000 tonnes au taux de 10 % pour l'année 1962. Dans un exposé très détaillé, il a fait remarquer que les nouvelles plantations en Italie du Sud ne

commenceraient à être productives que dans un délai de cinq à six ans et que, même alors, leur étendue ne permettrait pas un approvisionnement suffisant de la République fédérale. En outre, le gouvernement fédéral a donné à entendre que sa demande tendait à garantir aux pays de la Communauté une préférence douanière qui s'accroîtrait d'année en année et qui était déjà de 30 %. En outre, il était prêt à accroître cette préférence par une baisse anticipée du droit intérieur. Enfin, il a fait valoir que seule l'autorisation donnée aux mesures douanières demandées permettrait d'éviter des dommages économiques dans le trafic commercial avec des pays tiers qui vivaient de l'exportation des oranges.

Dans le cours ultérieur de la procédure de demande de contingent, le gouvernement fédéral a présenté le 8 juin 1962 de nouvelles observations écrites sur les avis que les gouvernements français et italien avaient présentés sur demande de la Commission et qui se prononçaient contre l'octroi du contingent.

La Commission a rejeté également cette seconde demande par une décision du 30 juillet 1962 qui a été notifiée au gouvernement fédéral par lettre du 22 août 1962.

Le procès actuel porte sur la validité juridique de cette décision. Le gouvernement fédéral conclut à son annulation tandis que la Commission demande le rejet de la requête. Le requérant a groupé ses nombreux arguments sous les moyens de violation des formes substantielles, de violation des règles de fond du traité, notamment des articles 25, paragraphe 3, 29 et 39, et de détournement de pouvoir. Nous les examinerons lors de l'examen juridique.

Examen juridique

A — *LA RECEVABILITÉ*

I. Il faut tout d'abord remarquer aussi dans ce procès que l'expiration de l'année à laquelle s'appliquent la demande de contingent et la décision de la Commission ne peut entraîner l'irrecevabilité du recours pour manque d'intérêt à obtenir une protection juridic-

tionnelle. Indépendamment du fait que l'annulation de la décision permettrait d'attendre une solution positive pour la demande, avec cette conséquence que les importations déjà effectuées pendant l'année 1962 pourraient bénéficier rétroactivement de l'avantage douanier demandé, l'intérêt général de principe à voir apporter une solution au problème litigieux soulevé est en effet suffisant pour la procédure, car il s'agit de problèmes qui peuvent présenter également un intérêt pour les demandes présentées pour 1963 et, éventuellement, pour les années suivantes. Nous pouvons renvoyer aux remarques que nous avons faites sur le même problème dans le procès relatif au vin à distiller intenté par le gouvernement fédéral et aborder immédiatement les autres problèmes en cause.

II. Le procès a donné lieu à un litige sur les moyens qui peuvent être invoqués contre la décision de la Commission. La Commission l'a soulevé en faisant remarquer par écrit que, le grief de défaut de motifs mis à part, sa décision ne pouvait être attaquée que par le moyen du détournement de pouvoir. Et par là elle entend l'utilisation d'une compétence pour des buts autres que ceux qui sont légalement prévus, c'est-à-dire qu'elle se réfère à la définition du droit administratif français.

Les audiences orales ont fait apparaître, il est vrai, que la controverse ne portait pas tant sur la recevabilité des moyens de recours invoqués que sur leur classification.

Cependant, nous devons examiner un instant cette question que nous venons d'aborder. Elle a son origine dans la nature juridique de la règle qui a servi de base à la décision.

Comme dans le procès sur le vin à distiller, le requérant a soutenu qu'il était en droit de se voir octroyer des contingents tarifaires lorsque certaines conditions étaient remplies; l'article 25, paragraphe 3, serait donc une norme obligatoire pour la Commission. De son côté, la Commission revendique un pouvoir discrétionnaire fondé sur l'article 25, paragraphe 3. Dans cette affaire-ci aussi, elle a longuement développé cette thèse.

Comme vous le savez, dans le recours sur le vin à distiller nous avons conclu que la conception de la Commission était la bonne.

Point n'est besoin de répéter les motifs qu'il y avait à cela. Ils se fondent tant sur le texte que sur le but de l'article 25, paragraphe 3. Dans l'état du litige actuel, nous n'avons pas l'impression qu'il y ait lieu de revenir sur cette interprétation.

Qu'en résulte-t-il pour la recevabilité des moyens de recours?

Tout d'abord il est apparu que la Commission elle-même ne s'oppose pas au contrôle de la légalité de sa décision, qu'elle n'entend donc pas exclure le grief de violation du traité.

En fait, aucune autre conception différente ne pourrait s'appuyer sur le texte du traité car, d'après l'article 173, l'action de la Commission (pour autant qu'il ne s'agisse pas de recommandations ou d'avis) peut être attaquée de façon générale pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou pour détournement de pouvoir. Par conséquent, il n'est pas prévu de limitation du droit de recours, à l'inverse du traité C.E.C.A. où certains recours ne peuvent être ouverts que pour « détournement de pouvoir » et où le contrôle de certaines questions n'est permis que si la preuve d'un détournement de pouvoir est apportée. Nous devons en tirer la conclusion que, dans l'organisation des garanties juridictionnelles, les traités de Rome se sont engagés volontairement sur une voie autre que le traité C.E.C.A., sur une voie où, manifestement, la distinction des différents moyens ne présente pas la même urgence que pour le traité C.E.C.A.

En ce qui concerne les pouvoirs discrétionnaires, il va de soi qu'ils ne peuvent être exercés sans limites. Celles-ci sont des limites juridiques contrôlables; lorsqu'elles sont dépassées, la Cour peut donc être saisie du moyen de violation du traité.

En outre, l'exercice du pouvoir discrétionnaire peut être lié à certaines directives. C'est un phénomène général du droit administratif qu'il existe une tendance à toujours faire pénétrer davantage la légalité dans la vie administrative [1]. Dans notre cas, il

[1] Cf. Duez-Debeyre, *Droit administratif*, 1952, p. 210.

faut penser aux points de vue de l'article 29 dont la Commission doit se laisser « inspirer » (comme le disent le texte français et le texte italien) pour prendre les décisions sur les demandes de contingent. Si l'un de ces points de vue a été laissé de côté (on sait de façon générale qu'ils ne peuvent être tous *réalisés* en même temps), on peut aussi y voir une violation du traité, tout comme dans le fait que l'une ou l'autre ligne directrice était interprétée de façon erronée. De même, la question de savoir si d'autres points de vue doivent ou non être respectés dans le cadre du pouvoir discrétionnaire doit être considérée comme un problème d'interprétation juridique et relever ainsi du moyen de violation du traité.

Seul le domaine discrétionnaire proprement dit, dont font partie la mise en balance et l'appréciation des différents points de vue déterminants, ne tombe pas sous le contrôle de la légalité. Il ne peut être soumis à un contrôle de la Cour qu'en invoquant le moyen de détournement de pouvoir pour que les considérations d'opportunité de l'exécutif ne soient pas remplacées par celles de la Cour.

Il nous semble qu'il n'y a aucun doute qu'une décision discrétionnaire n'est pas soustraite au contrôle juridictionnel sous l'angle *des faits*. Ce faisant, il y a lieu de ne pas penser seulement à l'existence de fait des conditions d'action prévues dans une règle juridique mais aussi à l'arrière-plan de l'ensemble des faits qui déterminent et caractérisent des décisions discrétionnaires. Un point contesté, il est vrai, c'est de savoir quelles sont, parmi les erreurs de fait, celles qui tombent sous le point de vue de la violation du traité et celles qui relèvent d'un détournement de pouvoir.

Mais, dans le contexte présent, cette question peut ne pas être tranchée. Là où elle se pose, par exemple pour les questions de fardeau de la preuve, une différenciation est encore possible.

Pour le contrôle de la recevabilité, il suffit donc tout d'abord de constater que les griefs essentiels de la requérante, que nous examinerons ensuite, ne portent pas sur le domaine discrétionnaire proprement dit de la Commission. Il est donc possible en tout cas de les apprécier.

B — *LE BIEN-FONDÉ*

I — *Violation des formes substantielles*

Dans ce procès également, c'est le grief d'insuffisance de motifs qui est invoqué en premier lieu contre la décision de la Commission.

Dans le procès sur le vin à distiller, nous nous sommes déjà longuement étendu sur les exigences de l'obligation de motiver. Il faut remarquer que nos explications ne s'appuient pas sur des considérations théoriques mais sur la jurisprudence antérieure de la Cour. Certes, celle-ci portait presque exclusivement sur le traité C.E.C.A.; mais nous ne voyons pas comment le système des traités de Rome pourrait entraîner un changement de sa jurisprudence.

C'est pourquoi il faut s'en tenir au fait que les décisions des exécutifs doivent contenir l'indication de toutes les considérations essentielles de droit et de fait sur lesquelles repose leur dispositif. L'exposé des motifs, qui toujours et surtout pour des décisions discrétionnaires doit être considéré aussi comme un indice du caractère consciencieux de la formation de la décision, doit permettre le contrôle juridictionnel, et il ne doit pas seulement servir à l'orientation des personnes que l'institution qui prend la décision considère comme étant en droit de former un recours. Une vague indication des idées de fond qui inspirent la décision et qui pourraient n'être complétées qu'au cours du procès avec des indications de fait et de droit exactes est donc insuffisante : ce qui est exigé, c'est un exposé suffisamment étoffé des faits et des éléments juridiques essentiels.

Lorsque, à propos de l'obligation de motiver, la Commission invoque continuellement les difficultés administratives qu'entraîne le grand nombre des demandes présentées en plus de son travail habituel, elle peut être certaine que la Cour a beaucoup de compréhension pour elle. Mais, comme nous ne pouvons pas admettre qu'en faisant sa remarque la Commission ait voulu dire qu'elle manque de temps pour examiner les demandes présentées avec suffisamment de soin sous tous les angles voulus, ce qui, sans aucun doute, motiverait le grief de violation du traité, nous devons donc

nous demander si sa remarque est justifiée uniquement par les difficultés qu'elle a à élaborer le texte de ses décisions. Sur ce point nous avons des doutes sérieux. A notre avis, nous ne voyons pas comment *l'exposé* des motifs, c'est-à-dire la description des éléments de fait et de droit qui devraient être présents et connus lors de l'examen de la demande, pourrait constituer une telle charge pour la Commission, car il est certain que cette partie de son activité ne peut exiger d'elle qu'une faible perte de temps par rapport à l'ensemble de ses enquêtes de fond qui ne sont certainement pas faciles et qui ont une vaste ampleur.

Il faut bien se dire que l'exposé des motifs dans le cas d'espèce concerne une décision fondée sur l'article 25, paragraphe 3, qui n'avait pas été prise de façon négative, en raison de troubles sérieux à attendre, mais en vertu d'une appréciation discrétionnaire de tous les aspects de la question. Cette appréciation doit être faite en fonction de la situation économique concrète pour la période à laquelle doit s'appliquer la décision sur le contingent qui est limitée dans le temps. Les mémoires déposés au cours du procès ne permettent pas de penser que la Commission soit partie d'un autre point de vue, par exemple qu'elle ait estimé suffisant d'énoncer des considérations générales théoriques et politiques sur la prééminence de tel ou tel des points de vue à respecter dans le cadre de l'article 25, paragraphe 3.

Par contre, il faut remarquer que l'exposé des motifs de la décision, qui tient deux pages environ dans l'annexe 1 de la requête, ne donne que peu de renseignements sur la situation concrète du marché. Il se contente de remarques très générales sur la nécessité de maintenir le niveau des prix pour les fruits au niveau voulu par le tarif extérieur commun, sur le fait qu'une offre à bon marché d'une catégorie de fruits entraîne d'habitude la diminution de la demande des autres catégories de fruits, que l'autorisation donnée à *un ou plusieurs* États membres de suspendre les droits de douane serait nuisible à la création de possibilités de stockage pour les fruits produits dans la Communauté, parce qu'elle rendrait difficile la possibilité de se procurer des moyens d'investissement. Elle remarque en outre que l'augmentation du droit de douane par

l'alignement sur le tarif extérieur n'est pas de nature à menacer sérieusement l'approvisionnement en oranges des consommateurs allemands et à cela s'ajoute cette conclusion incompréhensible (incompréhensible parce qu'il s'agit d'oranges) que d'*autres* catégories de fruits seraient offertes à des prix satisfaisants en quantités plus que suffisantes. Enfin, l'exposé des motifs de la décision dit que l'augmentation générale et continue de la consommation ne donne pas lieu de penser que le commerce des pays tiers subira un préjudice; en outre, ce point de vue ne serait d'ailleurs que secondaire par rapport aux exigences de la politique agricole commune.

Le lecteur de l'exposé des motifs de la décision ne peut se défendre de l'impression que la Commission a estimé juste, en vertu de considérations générales de politique agricole, de perpétuer la situation voulue par les règles générales du traité, c'est-à-dire qu'elle n'a pas procédé à l'examen de la situation économique concrète et des conséquences des mesures douanières demandées pour l'année 1962, examen nécessaire si la règle de l'article 25 doit remplir la fonction qui lui est dévolue. C'est précisément parce que son argument principal repose sur les possibilités de substitution des différents produits agricoles, sur l'existence et l'étendue desquelles les parties ne sont pas seules à être en litige, qu'il faut exiger que la Commission donne dans son exposé des motifs un avis détaillé sur cette question très délicate.

C'est pourquoi nous sommes d'avis que cet exposé des motifs est très loin de permettre à la Cour de contrôler le fondement de fait de la décision sous les aspects particuliers de l'article 25, paragraphe 3.

Nous avons déjà laissé entendre qu'en outre elle est aussi en partie de nature à induire en erreur. Enfin, il faudrait encore attirer l'attention sur son introduction où il est dit qu'elle se *fonde* sur l'article 29, *a* (promouvoir les échanges commerciaux), 29, *d* (expansion de la consommation), 39, paragraphe 1, *d* (garantir la sécurité des approvisionnements), et 39, paragraphe 1, *e* (prix raisonnables à la consommation), car il est manifeste que les dispositions invoquées ne peuvent fonder la décision, étant donné qu'une décision négative ne peut servir à promouvoir ses objectifs. Tout au plus

peut-on dire que la décision ne saurait gravement menacer leur réalisation.

En conséquence, aussi insatisfaisant que cela puisse paraître, la Cour doit prononcer l'annulation de la décision, dans cette affaire également, en raison de l'insuffisance des motifs.

Cependant, comme dans d'autres procès, nous ne nous contenterons pas de cette constatation et, à titre subsidiaire, nous allons procéder à l'examen des autres moyens essentiels.

II — *Violation du traité*

1. Dans ses mémoires, le requérant a vu en premier lieu une violation du traité dans le fait qu'en prenant sa décision la Commission a non seulement tenu compte des répercussions de la mesure douanière demandée sur le marché des oranges, mais a aussi apprécié de quelle façon sa mesure peut exercer une influence sur la production et la vente des pommes, des poires et des pêches.

Selon sa thèse primitive, en vertu de l'article 25, paragraphe 3, il faut seulement examiner s'il y a lieu de s'attendre à des troubles sérieux sur le marché des produits pour lesquels le contingent est demandé. Elle renvoie à l'expression « produits en cause » qui figure à l'article 25, paragraphe 3, et qui se retrouve aussi dans d'autres dispositions du traité C.E.E. et du traité C.E.C.A. avec un contenu tout à fait clair, ainsi qu'aux règlements sur l'organisation d'une politique agricole commune, lesquels prévoient un régime séparé pour les différents produits agricoles.

Au cours des débats oraux, il est vrai, nous avons cru pouvoir découvrir que le requérant avait atténué la portée de sa thèse, car il a exposé qu'il fallait tout au plus tenir compte d'une possibilité importante de substitution « lorsqu'une modification normale des prix pour un produit amène des quantités importantes de consommateurs à se tourner vers un autre produit ».

En ce qui concerne l'argumentation primitive du requérant, il faut tout d'abord remarquer que la Commission n'a pas appuyé

sa décision sur la crainte que la mesure contingentaire demandée « puisse provoquer des troubles sérieux sur le marché des produits en cause ». Il n'y a donc aucune raison de se demander ce que signifie dans ce membre de phrase l'expression « produits en cause » car, même si l'on devait partir de l'idée qu'il ne peut être question ici que des produits décrits dans la demande, cela ne voudrait pas dire où se trouvent les limites du pouvoir discrétionnaire d'appréciation dont la Commission doit faire usage après avoir nié l'existence de troubles sérieux. Nous pouvons donc notamment nous dispenser de faire une comparaison avec le droit communautaire de la concurrence où se retrouve cette même expression de « produits en cause ».

La Commission doit faire usage de ses pouvoirs compte tenu des points de vue de l'article 29. Ces derniers sont décisifs en tout premier lieu pour les limites de son pouvoir discrétionnaire.

Ce que la Commission remarque à juste titre, c'est que le texte de l'article 29 n'entraîne pas une interprétation restrictive dans le sens que le requérant juge exact. Nous n'y trouvons que des formules générales telles que « évolution des conditions de concurrence », « conditions de concurrence sur les produits finis », « développement rationnel de la production », et « troubles sérieux dans la vie économique des États membres ». Ce dernier point de vue tout d'abord, qui mentionne purement et simplement la vie économique, nous contraint à tenir un très large compte de toutes les conséquences provoquées par des mesures douanières prises en vertu de l'article 25, paragraphe 3.

En ce sens nous pouvons encore procéder à d'autres considérations.

Lorsque la Commission se trouve placée devant la question de savoir si elle doit autoriser une suspension des droits de douane ou accorder des contingents tarifaires avec des tarifs plus bas que ceux du tarif extérieur commun, elle doit examiner quelles sont les fonctions de ces droits de douane. S'il apparaît qu'un droit de douane a pour but non seulement la protection d'un produit déterminé mais en plus, et indirectement aussi, la protection d'un autre bien,

il est indispensable pour la Commission d'inclure dans son examen les conséquences de la suppression de cette fonction supplémentaire.

Mais une protection douanière indirecte de la sorte est courante dans chaque système douanier et son harmonie interne fait partie de la nature d'un système tarifaire. Les différents droits de douane doivent être adaptés les uns aux autres, dans la mesure où les produits auxquels ils s'appliquent sont mutuellement interchangeables, de telle sorte qu'un taux peu élevé pour un produit n'entraîne pas la disparition de la protection prévue avec un autre taux pour un autre produit. Le traité tend, lui aussi, à cette harmonie pour le tarif extérieur commun.

Il faut donc se demander de ce point de vue quel est le sens à attribuer au droit sur les oranges.

A notre avis, on peut considérer comme exacte la thèse de la Commission que, dans les pays de la Communauté sans production d'oranges (République fédérale, pays du Benelux), le droit sur les oranges, qui est relativement élevé, n'a pas une signification purement fiscale, ce qui serait incompréhensible parce que les oranges ne sont pas un produit auquel on peut renoncer mais un aliment indispensable; au contraire, ce droit doit servir aussi indirectement à la protection de la production de fruits indigènes. Il en va de même pour le droit sur les oranges dans le tarif extérieur commun. En pratique, l'Italie est le seul pays producteur d'oranges. Sa production ne suffit pas, et de très loin, à assurer les besoins du marché communautaire. Alors que l'ancien droit italien était de 4 % (ce qui permet de voir à quel point il a paru nécessaire de protéger la production italienne contre la concurrence étrangère), le droit extérieur de la Communauté doit être respectivement de 15 et de 20 %. Il est de 15 % entre le 15 mars et le 30 septembre de chaque année, c'est-à-dire pendant la période où la production de la Communauté est pratiquement peu importante. D'où cette déduction que le droit de douane sur les oranges doit aussi avoir un certain effet protecteur indirect au profit de la production des autres sortes de fruits de la Communauté. Mais s'il en est ainsi, avant de prendre toute mesure qui se propose la suppression complète ou partielle

de ce droit, il faut tenir compte des répercussions sur la production des autres fruits de la Communauté.

Les règlements de politique agricole des Conseils de ministres ne mènent pas non plus à une autre conclusion. La Commission justifie le régime en principe isolé des différents produits agricoles en ce sens que la protection contre la concurrence directe de produits semblables doit être l'élément essentiel. Mais d'après les règlements agricoles, en fixant les charges à l'importation, les États membres auraient la possibilité de tenir compte de la concurrence indirecte entre produits différents. De même, du fait qu'on prend fréquemment comme critère des charges à l'importation les taxes à l'importation et les prix antérieurs, qui, en vertu des organisations nationales du marché pour les différents produits, ont été mis dans un certain rapport mutuel, la concurrence indirecte de produits différents peut être suffisamment envisagée. La Commission invoque en outre l'article 6 du règlement nº 19, lequel mentionne comme objectif un prix indicatif futur de la Communauté fixé en fonction d'un rapport adéquat entre les prix des différents produits, ainsi que l'article 8 du même règlement, où il est dit que les charges à l'importation pour les produits non fabriqués à l'intérieur se déterminent en fonction de la protection indirecte au profit de la production intérieure d'autres produits en concurrence avec ceux-ci. Elle expose enfin et à juste titre, nous le pensons, que les clauses de sauvegarde des articles 10 et 11 du règlement nº 23 elles non plus ne sont pas rédigées de telle sorte que leur application ne serait possible qu'en tenant compte de la situation du marché des produits dont l'importation pourrait provoquer des troubles sérieux, par exemple parce que certains prix de référence seraient dépassés.

Nous croyons qu'elle a ainsi prouvé qu'il n'est pas possible de déduire de la politique agricole déjà réalisée, telle que les règlements du Conseil de ministres l'ont concrétisée, même s'ils ne visent que des produits isolés, le principe que l'interchangeabilité des différents produits ne peut être envisagée dans leur application. Et c'est encore moins valable pour les dispositions générales du traité, dont l'article 25, paragraphe 3.

Enfin, il ne faut pas oublier à quels résultats inacceptables conduirait une autre conception. Si la Commission était obligée de n'envisager que les produits visés par une demande de contingent, il pourrait se produire cette conséquence qu'elle serait obligée de prendre des mesures de contingent malgré la menace de préjudices sensibles pour des produits avoisinants et interchangeables. Or, un remède devrait être apporté à ces préjudices par un autre moyen, éventuellement par des clauses de sauvegarde : cette conséquence serait peu sensée tant sur le plan de la politique que sur celui de l'administration et elle ne peut avoir été voulue par les auteurs du traité.

Nous sommes donc d'avis que la Commission n'a pas dépassé les limites de ses pouvoirs lorsque, avant de prendre sa décision, elle a examiné les répercussions de la mesure demandée en dehors du marché des oranges.

Mais cela ne constitue cependant qu'une constatation de principe.

2. La question se pose maintenant de savoir si, en constatant et en appréciant les faits qui sont à la base de sa décision, la Commission a commis des fautes, par exemple en appréciant la situation du marché des fruits, ses principales tendances d'évolution, leurs causes et la possibilité d'une influence future. Cet examen des faits est permis, comme nous l'avons déjà montré auparavant. Il se fera dans les limites des griefs de la requérante.

Les considérations essentielles de la Commission doivent être prises dans l'exposé des motifs de la décision et dans son argumentation lors du procès. Elle dit que la Communauté produit en quantité plus que suffisante les pommes, les poires et les pêches (nous parlerons ci-dessous « d'autres fruits »). Leur vente se heurte continuellement à des difficultés sensibles. D'un autre côté, on peut observer une progression de la consommation d'agrumes. Cette progression se fait au détriment des autres sortes de fruits. Si elle est gênée, les difficultés de vente existant pour les autres fruits diminueront. Aussi l'augmentation des droits de douane voulue par le traité pour les oranges ne doit pas être suspendue.

Il faut donc examiner en premier lieu s'il existe en fait un besoin de protection des autres sortes de fruits tenant à une *surproduction* constante.

Sur demande de la Cour, la Commission a déclaré qu'il n'était pas possible d'apporter une preuve statistique de la surproduction qu'elle allègue, parce que l'ensemble de la production de fruits ne ferait même pas l'objet de statistiques dans tous les États membres. A défaut, elle fait état d'une série d'indices pour justifier son point de départ. Elle déclare que, dans la plupart des États membres (1), des subventions gouvernementales viennent faciliter la transformation des fruits en alcool; que l'autoconsommation des producteurs, qui, il est vrai, n'est pas partout recensée statistiquement, est « extrêmement élevée » (en Allemagne environ 50 % de la récolte des fruits); que, dans la plupart des États membres (excepté aux Pays-Bas et en Italie), il existe des systèmes de prix minimum qui permettent presque chaque année de bloquer les importations pendant d'assez longues périodes; qu'en outre le fait que le règlement n° 23 du Conseil de ministres a excepté les fruits de qualité inférieure de la libre circulation permet d'admettre qu'il y a surproduction.

Peut-être ne peut-on dénier une certaine valeur de preuve en ce qui concerne la production totale de fruits à ces faits, dans la mesure où ce sont des faits (toujours est-il que trois des six États membres ne connaissent pas de subventions gouvernementales pour la transformation des fruits en alcool); néanmoins, ils ne permettent en aucun cas de juger dans quelle mesure il existe une surproduction en fruits de table de qualité. Il est en effet pensable et on peut estimer que, dans l'autoconsommation, la part de fruits de faible valeur est considérable. On peut aussi admettre qu'en premier lieu ce sont ces fruits qui sont transformés en alcool, comme on le sait bien, et que les sortes de fruits qui ne sont pas de nature à être consommés directement comme fruits frais sont plantées en grandes quantités, spécialement en vue de leur transformation (jus de pommes, cidre). Or, dans notre cas, il serait très intéressant de

(1) Réponse de la Commission du 8 avril 1963 à la question de la Cour.

savoir quelle est la situation du marché des fruits qui, par leur *qualité*, peuvent entrer en concurrence avec les oranges. Si nous voulons éviter une instruction, il ne reste provisoirement rien d'autre à faire qu'à supposer, pour la suite de notre examen, que ces sortes de fruits, dont la Commission envisage la protection avec sa décision, ont besoin d'être protégées.

Ce qui est ensuite important est donc que, dans l'idée de la Commission, les difficultés de vente des autres sortes de fruits sont causées par la *progression des agrumes*. En fait, les statistiques font apparaître une augmentation constante de la consommation d'oranges dans la République fédérale depuis 1950. Nous devons donc examiner s'il existe ici une relation de cause à effet.

La Commission raisonne ainsi : les pommes, les poires, les pêches et les oranges servent à satisfaire les mêmes besoins; si la part d'une sorte de fruits pour satisfaire ces besoins s'accroît, la part des autres doit diminuer.

Cette conclusion serait impérieuse s'il était certain que la consommation totale des fruits avait atteint la limite de ses possibilités d'expansion. Mais rien ne vient corroborer cette idée. Au contraire, les déclarations de la Commission permettent plutôt d'admettre qu'après la guerre la consommation de fruits dans la République fédérale a sensiblement augmenté. De même, les tableaux-statistiques de la Commission (duplique, annexe XII) sur les quantités de fruits de récolte interne et d'importation arrivant sur le marché montrent une tendance croissante. En conséquence, l'augmentation de la consommation des agrumes ne permet pas encore de conclure au *recul* de la consommation de pommes, de poires et de pêches.

La Commission essaie de faire croire aussi, à l'aide d'indications statistiques sur le sens desquelles les parties ont amplement débattu, que l'augmentation de la consommation d'oranges dans la République fédérale se fait au détriment des autres fruits.

Tout d'abord, il faut remarquer que nous manquons de statistiques exactes sur les quantités de fruits consommées comme fruits

frais, si bien qu'il n'est pas possible d'avoir des indications exactes sur l'évolution de la consommation par tête. La Commission a donc tenté de tirer des conclusions à l'aide d'autres chiffres. Elle compare tout d'abord l'augmentation des importations d'oranges par rapport à la moyenne d'avant-guerre (295 %) avec l'augmentation des quantités d'autres fruits disponibles (récolte indigène et importations). Elle constate que cette dernière n'a augmenté que de 162 % et que, depuis 1950, aucune tendance à l'augmentation ne se manifeste. Elle considère en outre la part de la récolte allemande de pommes qui parvient sur le marché et, bien que les statistiques ne soient ni sûres ni sans défauts, la part de récolte vendue comme fruits frais, et elle y voit une tendance à la baisse.

En réalité, les pourcentages de la part de récolte qui parvient sur le marché ont été depuis 1955 de 49, 57, 40, 57, 46, 54 et 47 %. Les pourcentages des récoltes qui ont été vendues comme fruits frais donnent l'image suivante depuis 1953 : 36, 36, 33, 32, 28, 30, 30, 28 et 31 %. En chiffres absolus : 447.000, 581.000, 257.000, 505.000, 113.000, 691.000, 272.900, 696.000 et 233.000 tonnes.

A notre avis, il n'est pas possible de constater une tendance à la baisse de la vente des pommes sur le marché de la République fédérale. Une tendance à la baisse de la consommation par tête n'apparaît pas non plus avec certitude si l'on tient compte de l'augmentation de la population, car on ne sait pas quelle partie de la consommation propre des producteurs aboutit directement à des consommateurs privés. Les chiffres invoqués par la Commission elle-même sur l'évolution de la part de fruits à noyaux dans la consommation totale de fruits vont à l'encontre d'une tendance à la baisse : au cours des années 1950, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959 et 1960, ils ont été de 57, 44, 45, 41, 45, 42 et 45 %. Les indications du requérant sur les dépenses de consommation de fruits à noyaux dans un ménage de travailleurs en Allemagne, au cours des années 1957, 1958, 1959, 1960 (13,—, 21,—, 19,— et 24,— DM), vont eux aussi à l'encontre de la thèse de la Commission, de même que l'évolution des prix pour les pommes de la catégorie I que la Commission a exposée dans sa réplique pour les années 1950, 1952, 1956, 1957, 1958, 1959 et 1960 (0,98, 1,05, 1,17, 1,33, 1,36, 1,12,

1,29 DM par kg). On ne peut y voir de tendance à la baisse, comme on pourrait s'y attendre en cas de diminution de la demande.

Même si l'on devait partir d'une stagnation ou même d'une légère baisse de la consommation par tête des autres fruits, cela ne prouverait pas que la progression des agrumes puisse être considérée comme une *cause* et qu'un arrêt de cette progression provoquerait une augmentation de la consommation de pommes. La Commission elle-même a exposé que, dans les premières années d'après-guerre, la consommation de fruits dans la République fédérale s'était sensiblement accrue et que notamment la consommation de pommes comme fruits frais s'était étendue jusqu'à la consommation de sortes de qualité inférieure. Si cela est exact, et nous n'avons aucune raison d'en douter, compte tenu des tableaux-statistiques sur la consommation par tête de fruits dans les États membres, tableaux figurant dans les propositions de la Commission sur l'organisation de la politique agricole commune (1), cela permet de penser que la consommation de pommes dans la République fédérale peut avoir atteint un certain degré de saturation qui, nécessairement, doit entraîner une consommation supplémentaire de fruits dans une autre direction.

Nous pensons donc que les chiffres que nous avons sous les yeux vont plutôt à l'encontre de la thèse de la Commission sur la progression des agrumes aux dépens des autres fruits. En tout cas, seule une analyse approfondie des habitudes de la consommation et des motifs du choix de telle ou telle consommation, analyse qu'un expert devrait faire, pourrait nous donner avec certitude une conclusion exacte sur les rapports entre les évolutions indiquées.

Nous pensons toutefois que nous pouvons renoncer à cette analyse dans ce procès. Il existe en effet une série de points qui permettent cependant d'apprécier le cas d'espèce. Tout d'abord il faut voir comment se présentent *dans le temps* les offres des diffé-

(1) Chapitre « Fruits et légumes », p. 4. Consommation annuelle par tête de 1953-1954 à 1955-1956 : république fédérale d'Allemagne 53 kg, France (métropole) 29,9 kg, Italie 54,6 kg, Pays-Bas 37,3 kg, Union économique belgo-luxembourgeoise 60,6 kg.

rentes sortes de fruits, car l'une ne peut repousser l'autre que si elle arrive en même temps sur le marché.

Le requérant a produit sur ce point des tableaux sur les valeurs moyennes d'importation sur dix années. La Commission lui oppose les chiffres des dernières années, parce que l'amélioration des possibilités de stockage et les changements dans les plantations ont pu étendre l'offre d'autres fruits sur une période plus grande.

Si nous prenons les indications fournies par la Commission pour 1960, voici ce qui apparaît :

Poires :

La période d'importation principale va de juillet à octobre. Pendant cette période, les importations ont été d'environ 90.000 tonnes contre 24.000 tonnes pour les autres mois de l'année. Inversement, sur l'ensemble des importations d'oranges (environ 700.000 tonnes), il n'y en a eu que 66.000 tonnes entre juillet et octobre.

Pêches :

Ici la situation est encore plus claire. La période principale d'importation va de juin à octobre avec une quantité importée de 160.000 tonnes. Pour les autres mois de l'année, les importations n'ont été au total que de 42 tonnes. A ces 42 tonnes s'oppose le gros des importations d'oranges, soit presque 600.000 tonnes.

Il en résulte que les périodes de pointe des importations dans le temps sont manifestement séparées. Dans la mesure où elles se recoupent, les quantités en cause n'ont qu'une faible importance par comparaison avec le volume total des importations.

Pour les *pommes*, la situation n'est pas aussi nette. Si l'on ne prend que les importations, il n'y a que 250.000 tonnes de pommes pour la période de novembre à juin, c'est-à-dire la période principale d'importation des oranges (640.000 tonnes au total). Pour le reste de l'année, il y a 60.000 tonnes d'oranges pour 110.000 tonnes de pommes. Mais la véritable situation du marché et de l'importance

de l'offre de fruits n'apparaît que si l'on tient compte en plus de la part de la récolte nationale qui est consommée comme fruits frais, ce qu'il faudrait faire en outre aussi pour les poires et pour les pêches, avec cette conséquence que l'image que l'on en a déjà serait encore plus nette. Pour la période de creux des importations d'oranges, cet examen (voir annexe XII de la duplique) fait apparaître des importations de pommes d'environ 110.000 tonnes et une offre indigène d'environ 600.000 tonnes (en supposant qu'un certain pourcentage de la récolte indigène parvient sur le marché à une période ultérieure). Les sept dixièmes de l'offre totale de pommes dans la République fédérale ne coïncident donc qu'avec un dixième de l'offre totale d'oranges. Ici aussi, la pointe de vente se produit donc à des époques différentes.

On peut se demander à juste titre si la Commission n'a pas déjà pour autant commis une erreur de fait, car on peut admettre qu'elle est partie d'une autre idée sur la coïncidence des offres dans le temps en parlant dans l'exposé des motifs de sa décision d'une *mise en échec* de sa politique agricole pour les autres fruits. Les rapports indiqués ne permettent pas de craindre une *mise en échec* de la politique agricole pour les poires et pour les pêches et à peine pour les pommes si les importations d'oranges ne sont pas quelque peu restreintes.

Considérons encore l'évolution de l'offre des pommes et des importations d'oranges au cours des différentes campagnes agricoles depuis 1955-1956, dont, indépendamment de la coïncidence des offres dans le temps, la Commission entend déduire à quel point il existe des effets mutuels sur le marché entre pommes et oranges. Toujours par comparaison avec la campagne agricole précédente, il apparaît ceci : augmentation de l'offre de pommes en 1956-1957 : 270.000 tonnes, recul des importations d'oranges : 80.000 tonnes; recul de l'offre de pommes : 420.000 tonnes, augmentation des importations d'oranges : 230.000 tonnes; augmentation de l'offre de pommes : 600.000 tonnes, recul des importations d'oranges : 30.000 tonnes; recul de l'offre de pommes : 270.000 tonnes, augmentation des importations d'oranges : 150.000 tonnes; augmentation de l'offre de pommes : 270.000 tonnes, recul des importations d'oranges :

30.000 tonnes; recul de l'offre de pommes : 150.000 tonnes, augmentation des importations d'oranges : 80.000 tonnes.

Il en résulte qu'il n'existe sûrement pas d'effet réciproque complet des offres. Le recul de l'offre d'un produit n'a pas pour corollaire une *compensation* par une autre offre. Notamment, une forte augmentation de l'offre de pommes n'a jamais entraîné qu'un recul limité de l'offre d'oranges, ce qui tend à prouver que, ou bien les offres correspondent à des catégories différentes de consommateurs, ou bien que la demande est tout au moins très élastique. Si, inversement, l'augmentation de l'offre d'oranges coïncide avec un recul plus grand, parfois deux fois plus élevé, de la vente des pommes, il serait faux d'en conclure que les oranges ont le pouvoir de refouler les pommes. Cela supposerait que, pour une consommation donnée d'oranges, il faudrait renoncer à une quantité double de pommes, ce qui ne correspond pas aux rapports de prix. Il y a plutôt lieu d'imputer le fort recul à d'autres causes (mauvaise récolte) et d'en conclure que les oranges ne sont pas en mesure de remplacer complètement les pommes. Il faudrait aussi déterminer dans quelle mesure l'évolution indiquée est influencée par des mesures artificielles, car l'organisation nationale du marché permet de prendre au profit de la production nationale des mesures ayant un effet restrictif des importations. Le tableau-statistique mentionné ci-dessus ne nous permet donc pas de nous faire une idée sûre de l'intensité des effets réciproques des offres de pommes et des offres d'oranges, donc de l'étendue des possibilités de substitution de ces produits.

Mais il y a encore un point de vue qui renforce cette conclusion que la Commission a surestimé la possibilité de substitution des pommes et des oranges.

Sur demande de la Cour, la Commission a produit intégralement les observations des gouvernements italien et français sur la demande de contingent de la République fédérale. Elles ne parlent que du marché des oranges et non pas du marché des pommes et des répercussions éventuelles négatives de la mesure de contingent sur la vente des pommes. Cela devrait donner à réfléchir. Si les États membres principalement intéressés, et cela en ce qui concerne

tant la production d'oranges que celle des pommes, n'ont pas mentionné dans leurs observations, sûrement bien réfléchies, une influence du contingent demandé sur la vente et la production des pommes, nous devons bien admettre qu'ils estiment qu'elle n'existe pas ou bien qu'ils la jugent peu importante.

En fait (ce qu'il est possible de déduire des statistiques produites), les importations de pommes dans la République fédérale ne diminuent nullement mais, à quelques variations sans importance près, elles croissent constamment. En 1962 aussi, année pour laquelle un contingent tarifaire a été refusé, le requérant nous apprend que les importations de pommes ont augmenté tout comme celles d'oranges.

Mais on ne peut pas prouver qu'elles auraient été plus importantes au cours des années passées en cas d'influence réduite de l'offre d'oranges et cela d'autant plus qu'il est certain que leur importance n'est pas seulement déterminée par les données du marché mais a pu être influencée aussi par des mesures d'organisation nationale du marché.

Confrontée avec ces chiffres sur l'évolution des importations de pommes, la Commission a déclaré qu'elle avait dû aussi tenir compte dans sa décision sur le contingent des difficultés de vente des producteurs *allemands* de fruits et que, dans l'intérêt de ces producteurs, elle avait dû empêcher une expansion de la consommation des oranges dans la République fédérale (1). Ainsi apparaît à notre avis un nouveau vice important dans les motifs de sa décision. Le gouvernement fédéral est mieux placé que la Commission pour apprécier le besoin de protection des producteurs allemands de fruits. C'est avant tout l'affaire du gouvernement national, dans le cadre de sa politique économique, d'apprécier ce besoin de protection par rapport aux intérêts des consommateurs. Nous partageons donc l'opinion du requérant que la Commission n'a pas à faire place dans ses considérations aux arguments relatifs aux exigences des politiques agricoles nationales lorsque le gouvernement

(1) Réplique, p. 21.

national, qui est responsable au premier chef, nie l'existence de ces exigences.

Dans la série des questions de fait, il en reste encore une dernière à examiner. Si l'on suppose que l'effet mutuel décrit ci-dessus et admis par la Commission existe bien, il faut examiner si la décision en cause pouvait avoir en réalité un effet favorable sur la vente des pommes, en d'autres termes, si réellement l'évolution de la consommation des oranges pouvait être réduite de façon appréciable au profit de la consommation des pommes.

Nous avons appris que le refus de la demande de contingent devait entraîner une augmentation du prix des oranges « de tout au plus 2 Pfennig en moyenne » par kilo pour le consommateur (mémoire en défense, p. 18). En considérant les rapports de prix entre les pommes de catégorie I et les oranges de catégorie I (mémoire en défense, annexe 7) et compte tenu du fait qu'en règle générale de si petites différences de prix n'exercent pour ainsi dire pas d'influence sur les habitudes des consommateurs, il faut alors admettre que l'effet envisagé, comme le requérant l'affirme, est en fait inexistant, c'est-à-dire que la mesure de la Commission ne modifie pas d'une manière appréciable l'évolution actuelle de la demande de fruits. C'est en ce sens que se prononcent les motifs de la décision elle-même lorsqu'il est dit dans un autre passage que la décision sur le contingent ne modifiera pas sensiblement l'évolution du commerce avec les pays tiers.

Cette thèse est également confirmée avant tout par l'évolution de fait des importations d'oranges en 1962 qui, en dépit de la faible augmentation des droits de douane, a continué à progresser de la même façon qu'auparavant. Ainsi nous semble-t-il prouvé que la mesure de la Commission ne pouvait pas remplir la fonction de protection qui était envisagée pour elle. Le seul effet qui subsiste, c'est celui qui s'exerce sur le coût de la vie : bien que minime, il est assurément peu souhaitable dans son principe.

Pour nous résumer, nous estimons que la Cour ne peut résoudre dans leur ensemble les questions de fait soulevées sans avoir recours à un expert, mais en fin de compte une instruction n'est pas indis-

pensable parce que certaines considérations de fait, importantes pour la décision, se sont révélées fausses dans le procès, avec cette conséquence qu'elles ne justifient pas la décision. Pour ce motif également, la décision doit être annulée.

3. Dans la suite de l'examen de la matière litigieuse, nous ne voudrions pas examiner la question de savoir si la Commission est en droit d'envisager les objectifs de politique agricole de l'article 39 dans ses décisions fondées sur l'article 25, paragraphe 3. Il nous semble en effet que ces questions, certainement importantes en principe, n'ont pas une portée décisive dans le cas d'espèce.

A bien voir les choses, lors de l'appréciation des différents intérêts en opposition, la Commission s'est en fin de compte préoccupée au premier chef de l'évolution rationnelle de la production : c'est là une exigence qui n'apparaît pas seulement à l'article 39 mais qui joue aussi un rôle à l'article 29.

La requête a consacré deux séries de considérations à cet égard :

— D'une part, l'augmentation des droits de douane prescrite par le traité doit favoriser la vente des fruits autres que les agrumes et augmenter les revenus de l'agriculture qui, de leur côté, sont nécessaires pour appliquer les mesures de rationalisation.

— D'un autre côté, la décision devait créer une certitude sur l'évolution future du marché des fruits, c'est-à-dire que la Commission lui avait attribué un effet psychologique envers les producteurs d'autres sortes de fruits et ceux qui leur font crédit. Ce dernier point de vue apparaît dans l'exposé des motifs de la décision dans les termes suivants : « Une telle autorisation nuirait en particulier aux efforts visant à créer des possibilités de stockage pour les fruits produits dans la Communauté, de manière à obtenir une meilleure distribution de l'offre sur toute l'année, car l'insécurité que créerait une telle autorisation quant aux conditions de concurrence qui régiront à l'avenir dans le marché commun les fruits produits dans la Communauté par rapport aux importations en provenance des pays tiers entraverait l'investissement d'importants capitaux qu'exige la création des possibilités de stockage susmentionnées. »

La discussion des problèmes de fait soulevés par ce procès a conduit à ce résultat que, sur la base de la décision qui a été prise, on ne peut s'attendre à voir atteindre le premier but indiqué, c'est-à-dire l'amélioration des possibilités de vente des autres fruits, compte tenu des faits cités et de toutes les règles de l'expérience. A elle seule, cette constatation affaiblit l'importance des considérations fondées sur l'article 29, *d* (évolution rationnelle de la production), à un point tel que la décision discrétionnaire doit être considérée comme fortement ébranlée.

De plus, il faut se demander, et c'est là une question d'interprétation de l'article 29, donc une question juridique que la Cour peut examiner, si le fait de tenir compte des effets psychologiques d'une décision de contingentement sur le comportement des producteurs se justifie d'après l'article 29. A notre avis, il y a des objections sérieuses à cela.

Tout d'abord, l'effet attendu est *par sa nature* plus que douteux quant à son efficacité. D'un autre côté, il est certain et il est manifeste pour quiconque que la décision de la Commission doit viser une période déterminée et une situation concrète du marché, c'est-à-dire celle de l'année 1962. Personne ne peut penser qu'elle puisse avoir une valeur de principe pour plusieurs années, ce qui serait tout à fait impossible compte tenu de l'insécurité des pronostics économiques à long terme. Mais si cependant des doutes étaient admis, la Commission serait en mesure de les lever par des explications et par des remarques correspondantes. En d'autres termes, pour atteindre l'effet psychologique désiré, qui doit déterminer l'attitude économique *dans l'avenir* dans les années suivantes, il n'est pas indispensable de prendre des mesures qui comportent dans le temps présent des sacrifices économiques concrets pour les consommateurs si ces sacrifices ne peuvent se justifier par d'autres points de vue licites.

Sous cet aspect également, les considérations de la Commission sur l'exigence de promouvoir l'évolution rationnelle de la production apparaissent donc comme erronées. Mais si ces considérations essentielles sur l'article 29 tombent, la décision discrétionnaire ne peut subsister.

III — *Les autres griefs*

Il ne resterait donc plus qu'à examiner les griefs que la requérante a exposés sous le titre de « Détournement de pouvoir », notamment à l'égard de la procédure suivie, consultation du requérant et du changement de motifs. Nous croyons cependant pouvoir nous abstenir d'apprécier ces autres griefs, parce qu'il est déjà devenu clair, dans le cadre de l'examen ci-dessus, que la décision fait preuve de vices graves dans l'appréciation des questions de fait et dans ses déductions de droit, si bien qu'elle ne peut être maintenue.

C — *RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS*

Pour nous résumer, nous concluons, dans le même sens que le recours, à l'annulation de la décision de la Commission et à la condamnation de la partie défenderesse aux dépens.