Dans l'affaire 34-62

Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne,

représenté par Me A. Deringer, avocat à la cour d'appel de Cologne,

ayant élu domicile auprès de la chancellerie de l'ambassade de la république fédérale d'Allemagne, 3, boulevard Royal à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission de la Communauté économique européenne,

représentée par M. Hubert Ehring, conseiller juridique des exécutifs européens, en qualité d'agent,

ayant élu domicile auprès de M. Henri Manzanarès, secrétaire du service juridique des exécutifs européens, 2, place de Metz à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission de la Communauté économique européenne III/COM(62) 219 déf. du 30 juillet 1962, refusant d'autoriser la république fédérale d'Allemagne à suspendre partiellement les droits de douane applicables aux oranges douces, fraîches, importées des pays tiers,

LA COUR

composée de

M. A. M. Donner *(rapporteur), président*

MM. L. Delvaux et R. Lecourt, *présidents de chambre*

MM. Ch. L. Hammes, R. Rossi, A. Trabucchi et W. Strauß, *juges*

avocat général : M. K. Roemer

greffier : M. A. Van Houtte

rend le suivant

ARRÊT

POINTS DE FAIT ET DE DROIT

I — Exposé des faits

Attendu que les faits qui sont à la base du présent litige peuvent être résumés comme suit :

Par lettre de sa délégation permanente à Bruxelles, du 16 juin 1961, le requérant a demandé à la Commission de l'autoriser, en vertu de l'article 25, paragraphe 3, du traité, à suspendre la perception du droit de douane de 13 % prévu par le tarif douanier commun pour les oranges douces, fraîches, importées des pays tiers, et à appliquer le droit de 10 % prévu par le tarif douanier allemand. Par lettre du 5 janvier 1962, la Commission, les autres États membres ayant été entendus, a rejeté cette demande.

Par lettre du 24 février 1962, le requérant, après avoir motivé ses griefs contre le rejet de cette demande, a sollicité à nouveau :

— la suspension partielle des droits applicables aux oranges des positions tarifaires ex 08.02 A I et ex 08.02 A II, et une réduction du taux à 10 % pour l'année 1962;

— subsidiairement, un contingent tarifaire de 580.000 tonnes, moyennant un droit de douane de 10 % pour l'année 1962.

Dans cette lettre, le requérant ajoute qu'il est disposé à admettre plus encore le principe de la préférence communautaire dans le domaine des oranges, bien que le recours à cette préférence soit déjà suffisamment important.

Par lettres des 5 et 10 mai 1962, la Commission a communiqué au requérant les observations des gouvernements français et italien. Le requérant a répondu à ces observations par lettre du 8 juin 1962. Par décision du 30 juillet 1962, notifiée au requérant par lettre du 22 août 1962, la Commission a rejeté cette nouvelle demande.

C'est cette décision qui fait l'objet du présent recours, déposé au greffe le 26 octobre 1962.

II — Conclusions des parties

Attendu que la *partie requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— annuler la décision de la Commission de la C.E.E. III/COM(62) 219 déf. du 30 juillet 1962;

— condamner la défenderesse aux dépens;

attendu que la *défenderesse* conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

— rejeter le recours et condamner le requérant aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

Le *requérant* fait valoir trois moyens : violation des formes substantielles, violation du traité et détournement de pouvoir.

A — *VIOLATION DES FORMES SUBSTANTIELLES*

Les arguments invoqués par le *requérant* peuvent se résumer comme suit :

— La Commission est tenue de motiver ses décisions conformément à l'article 190 du traité C.E.E. Cette motivation ne doit pas être vague et se limiter à reproduire les termes du traité, car dans ce cas elle rendrait impossible tout contrôle juridictionnel de la légalité de l'acte auquel elle se réfère.

— La thèse de la défenderesse, suivant laquelle la motivation des décisions communautaires, dans le cas notamment de décisions discrétionnaires, peut passer sous silence les faits notoires et toutes les circonstances matérielles bien connues des milieux intéressés, ne tient pas compte de ce que les notions d'« expérience » ou de « faits notoires » sont, dans la réalité économique, des éléments très controversés, comme l'a bien démontré le cas d'espèce.

— La décision attaquée, après avoir cité, dans son préambule, une série d'articles du traité, fait un exposé général des raisons d'ordre économique qui ont amené la Commission à rejeter la demande du requérant, sans indiquer quels sont les faits constatés par la Commission au cours de son examen de la situation et sans prouver le rapport qui devrait exister entre son exposé et les articles cités.

— La décision attaquée n'indique pas si l'existence de la condition exigée par l'article 25, paragraphe 3, du traité, pour l'octroi d'un contingent tarifaire, a été en l'espèce constatée.

— La décision attaquée se limite à mentionner quelques-uns des objectifs énoncés aux articles 29 et 39 du traité, sans laisser apparaître si les objectifs non cités ont été pris en considération.

— La Commission ne précise pas le sens et la portée de l'expression « niveau de prix adapté », ni quels sont les objectifs de la politique agricole commune qui seraient « compromis » par l'octroi du contingent tarifaire litigieux. En outre, la motivation présente un certain nombre de contradictions internes et contient des appréciations incomplètes ou erronées des éléments de fait qui sont à la base de la demande présentée par la république fédérale d'Allemagne.

La *défenderesse* répond au requérant en faisant valoir les arguments suivants :

— Aux fins de la motivation des décisions, il suffit que les sujets de droit habilités à former un recours devant la Cour, à savoir les États membres et le Conseil, dans l'hypothèse d'une application de l'article 25 du traité C.E.E., puissent connaître les éléments de fait et de droit qui sont à la base des décisions. Or, les États membres sont, en l'espèce, très familiarisés avec la matière qui fait l'objet de la décision attaquée, si bien que l'on peut passer sous silence bien des éléments connus de leurs administrations. Du point de vue juridique, en outre, la motivation doit consister dans l'indication des dispositions sur lesquelles elle s'appuie, et il n'est pas nécessaire qu'elle passe à des considérations juridiques sur la portée de ces dispositions. Elle doit seulement permettre aux intéressés et au juge de vérifier le fondement de la décision.

— L'argument suivant lequel la Commission se serait bornée à motiver sa décision en répétant plus ou moins intégralement le texte des articles du traité est dénué de tout fondement. Il suffit à cet effet de rechercher dans la motivation les rares citations du texte du traité.

— Il y a lieu d'observer que la décision attaquée mentionne les circonstances matérielles qui la justifient. Il ressort de la teneur même de la motivation que la décision attaquée est prise dans le cadre du pouvoir discrétionnaire de la Commission. La nature des relations entre les articles cités et les constatations matérielles de la motivation apparaît clairement lorsqu'on lit les dispositions du traité, notamment l'article 25, paragraphe 3,

dont la Commission a déduit son pouvoir discrétionnaire, et les articles 29 et 39, qui ont été cités dans le seul but de montrer clairement que la décision a été prise conformément aux objectifs qu'ils énoncent. Et c'est pour ne pas alourdir l'exposé des motifs par des répétitions superflues que la Commission a renoncé à articuler ses considérations sur la base de chacun des éléments composant ces articles, dans la mesure où les considérations évoquées à propos d'un de ces éléments couvraient implicitement les autres.

— L'argument suivant lequel les indications fournies par la Commission ne permettent pas de voir ce qu'elle entend par « niveau de prix adapté » et de quels taux et de quels prix il s'agit ne suffit pas à prouver que l'exposé des motifs est incomplet. En effet, il est assez clair, d'une part, que cette partie de la motivation se réfère aux prix des fruits et, d'autre part, que le mot « fruits » doit s'appliquer à toutes les catégories de fruits importés qui peuvent entrer en concurrence avec les catégories de fruits produites sur le territoire national, et à toutes les catégories de fruits produites sur le territoire national qui sont exposées à cette concurrence. Cela est prouvé par la référence, faite dans la décision attaquée, au fait que « les différentes catégories de fruits qui arrivent simultanément sur le marché peuvent se substituer aisément les unes aux autres pour les besoins de la consommation... ».

Quant au problème de savoir quel devrait être le « niveau de prix adapté aux taux du tarif douanier commun... », il faut tout d'abord souligner que le rapprochement vers les taux du tarif douanier commun applicables aux fruits entraîne tout aussi bien des réductions que des relèvements des droits de douane applicables dans les États membres. Deuxièmement, il est évident que ce niveau de prix sera celui qui se formera en fonction de l'offre et de la demande, si les prix à l'importation sont augmentés du montant des droits de douane du tarif douanier commun. Il est incontestable qu'un niveau de prix ainsi adapté aux taux du tarif douanier commun est nécessaire pour assurer l'emploi et le niveau de vie des producteurs de la Communauté, car, dans la phase actuelle de conver-

sion et de rationalisation des cultures de fruits dans le marché commun, ce niveau de prix n'est pas suffisant pour assurer la réalisation d'un tel objectif.

— De même, il n'est pas exact d'affirmer que la Commission n'indique pas les objectifs de la politique agricole dans le secteur des fruits dont la réalisation pourrait être compromise par une dérogation aux droits du tarif douanier commun applicables aux oranges. En effet, la décision attaquée explique, dans sa motivation, que l'incertitude qu'une telle dérogation entraînerait quant aux conditions futures de concurrence par rapport aux importations en provenance des pays tiers pourrait décourager les investissements nécessaires pour la rationalisation des cultures et des ventes de fruits à l'intérieur de la Communauté. Par là même, la décision attaquée vise clairement l'objectif énoncé à l'article 39, paragraphe 1, *a*, du traité.

B — *VIOLATION DU TRAITÉ OU DES RÈGLES DE DROIT RELATIVES A SON APPLICATION*

1. *Erreurs de droit*

Le *requérant* expose les arguments suivants :

— Les règles prévues par les deux premiers paragraphes de l'article 25 du traité sont plus strictes que celles prévues par le paragraphe 3 de ce même article. Un examen attentif aurait dû amener la Commission à constater que même les conditions prévues au paragraphe 1 de l'article 25 se trouvaient en l'espèce remplies. A plus forte raison, la Commission aurait dû octroyer ce contingent aux termes du paragraphe 3 de l'article 25, pour autant qu'elle n'a pas constaté la menace d'une perturbation sérieuse.

— Dans la plupart des décisions adoptées jusqu'à présent, la Commission a admis, elle aussi, que des contingents tarifaires peuvent également être octroyés pour les produits de l'annexe II du traité, afin de remédier notamment aux inconvénients

qui peuvent résulter de l'alignement des droits nationaux sur ceux du tarif douanier commun pour l'approvisionnement d'un État membre. Dès lors, en affirmant maintenant que l'octroi d'un contingent tarifaire sur la base du paragraphe 3 de l'article 25 compromettrait la réalisation des objectifs de la politique agricole commune, la Commission se met en contradiction avec ses décisions antérieures et méconnaît la relation existant entre cet article et les articles 39 à 46 du traité.

— La Commission a estimé à tort que la notion de « produits en cause » contenue à l'article 25, paragraphe 3, du traité vise tous les produits énumérés à l'annexe II du traité et non pas les seuls produits auxquels se réfère la demande de suspension des droits de douane.

— La Commission s'est en outre trompée quant à l'étendue de ses pouvoirs d'appréciation. L'article 29 énonce les directives dont la Commission doit s'inspirer dans l'accomplissement des tâches prévues par l'article 25. Pour autant que ces directives ne s'y opposent pas, la Commission est tenue d'accorder les mesures envisagées à l'article 25, paragraphe 3. D'ailleurs, le principe fondamental d'interprétation suivant lequel on doit toujours tenir compte de la place occupée par un article dans son contexte ne permet pas d'interpréter l'article 25 dans le cadre du chapitre relatif à la politique agricole.

— La Commission s'est inspirée de certains critères qui ne figurent pas dans le traité et a, par contre, méconnu d'autres critères que le traité prévoit expressément. D'une part, la décision attaquée viole l'article 29, *a*, en ce qu'elle méconnaît la nécessité de promouvoir les échanges commerciaux entre les États membres et les pays tiers, les importations d'oranges dans la République fédérale provenant, dans la mesure de 88 %, de pays tiers.

D'autre part, la Commission méconnaît l'article 29, *d*, en ce qu'elle ne prend en considération qu'un seul des aspects énoncés par cette disposition, celui de l'expansion de la consommation à l'intérieur de la Communauté, alors qu'elle aurait dû s'ins-

pirer également de la nécessité d'éviter des troubles sérieux dans la vie économique des États membres. En outre, la Commission aurait dû constater que le contingent tarifaire demandé ne compromet pas le développement rationnel de la production, à l'intérieur de la Communauté, des oranges et des autres catégories de fruits.

— Pour autant qu'on soit d'opinion que la Commission devait tenir compte des articles 38 et 39, elle a violé ces articles.

— La référence faite par la Commission à l'article 38, paragraphe 4, du traité, précisant que le fonctionnement et le développement du marché commun agricole doivent « s'accompagner » de l'établissement d'une politique agricole commune des États membres, n'est pas pertinente. Au demeurant, l'article 38, paragraphe 2, du traité énonce que les dispositions relatives à l'établissement du marché commun, y compris celles des articles 25, paragraphe 3, et 29, s'appliquent également aux produits agricoles « sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 ».

— En ce qui concerne, en outre, l'article 39 du traité, la Commission a procédé à une constatation tout à fait insuffisante des faits et, partant, à une appréciation erronée des différents principes énoncés à l'article 39. Notamment elle ne pouvait pas s'appuyer sur la lettre *b* puisque les buts énumérés sous *b*, d'après le texte même de ces dispositions (« ainsi »), ne sont à poursuivre que par les moyens énoncés sous la lettre *a*.

— Quant à l'alinéa *d*, il est à noter que l'augmentation très modeste du droit extérieur relatif aux oranges est sans influence sur l'approvisionnement dans les autres catégories de fruits, leur production à l'intérieur de la Communauté étant en tout cas suffisante.

— En ce qui concerne, enfin, le but figurant à l'alinéa *e*, il ne faut pas oublier que l'augmentation du droit applicable, aussi faible qu'elle puisse être, représente néanmoins une charge supplémentaire d'environ 10 millions de DM sur un approvisionnement de 580.000 tonnes.

— La Commission invoque à tort l'article 8 du règlement n° 23. L'article 8 ne fait que reproduire l'article 23, paragraphe 3, qui ne limite pas l'application des articles 25 et 29.

— Enfin, il est à noter que la défenderesse a considéré comme sans importance le fait que le requérant ait offert aux autres États membres des facilités comparables en ce qui concerne l'importation des pommes, poires et pêches.

D'après la Commission, en effet, c'est surtout la protection des produits de la Communauté qui importe. Le règlement n° 23 contient néanmoins des dispositions qui permettent à chaque État membre de protéger, dans des limites restreintes, sa production vis-à-vis des autres États membres, mais il ne contient pas des dispositions habilitant la Commission à intervenir à l'encontre des décisions internes de ces États qui ne portent pas atteinte à la production communautaire.

2. *Erreurs matérielles de fait*

A l'aide de plusieurs statistiques et de documents, le *requérant* soutient que la décision attaquée n'est pas fondée en fait et conteste la véracité des faits allégués par la défenderesse. De son exposé, il tire les conclusions principales suivantes :

— Les importations d'oranges, mandarines et clémentines ne sont pas affectées par la production et les fortes variations des récoltes internes de fruits.

— L'importation d'oranges, mandarines et clémentines n'a pas influencé les importations des autres catégories de fruits.

— En dépit des variations de récoltes, les importations des autres catégories de fruits ont augmenté, dans la république fédérale d'Allemagne, au cours des années de référence, beaucoup plus que celles d'oranges, mandarines et clémentines.

— Les différentes catégories de fruits, notamment les oranges, d'une part, et les pommes, poires et pêches, d'autre part, qui sont offertes en même temps sur le marché ne peuvent pas se substituer les unes aux autres de telle sorte que l'offre

à bas prix d'une de ces catégories réduise la demande des autres catégories.

— Les oranges, comme tous les agrumes, sont surtout destinées à satisfaire certains besoins spécifiques, notamment en vitamines, qui ne peuvent être satisfaits, ou, tout au moins, pas de la même manière, au moyen des pommes, surtout au printemps.

— Il n'est pas exact non plus que la consommation des agrumes augmente au détriment de la consommation des fruits à noyaux et à pépins et notamment des pommes.

— Il est erroné de croire que la production des pommes, poires et pêches puisse être encouragée par un relèvement des droits de douane frappant les oranges. La politique suivie en la matière par certains États prouve le contraire.

Le requérant engage enfin une discussion d'ordre technique avec la défenderesse quant à la force probatoire des statistiques ou des données produites par l'une et l'autre partie à l'appui de leurs arguments.

La *défenderesse* observe d'abord que le requérant a avancé à tort quelques-uns des griefs ci-dessus mentionnés sous le chapitre « Violation du traité ». Elle fait remarquer qu'il s'agit d'une décision prise dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la Commission et qu'on ne peut, sauf dans le cas où la Commission aurait usé de son pouvoir en dehors des limites fixées par le traité, contester une telle décision qu'en soulevant le moyen de détournement de pouvoir. Si ces griefs signifient que la Commission a mal appliqué ses pouvoirs, il s'agit d'un détournement de pouvoir. Ce qui, selon la défenderesse, présente de l'importance parce que, selon la jurisprudence des États membres, le détournement de pouvoir n'existe qu'en un nombre restreint de cas.

Le *requérant* répond que la portée des termes « détournement de pouvoir » et « Ermessensmißbrauch » contenus respectivement dans les textes français et allemand du traité C.E.E. doit être dégagée à la lumière des droits internes de tous les États membres car, en réalité, la notion de « Ermessensmißbrauch » admise par le droit

allemand va au delà de celle de « détournement de pouvoir » admise par le droit français, en ce sens qu'elle couvre aussi la notion de violation de la loi, sous la double forme de l'erreur de droit et de l'erreur matérielle de fait.

Sous cette réserve, la *défenderesse* répond aux griefs ci-dessus mentionnés comme suit :

Quant aux erreurs de droit

— L'article 25, paragraphe 3, du traité ne doit pas être interprété en ce sens qu'une suspension partielle des droits de douane devrait être autorisée chaque fois qu'une telle suspension ne peut avoir pour résultat des perturbations sérieuses sur le marché des produits en cause.

— Les objectifs énoncés à l'article 29 du traité doivent orienter l'action de la Commission. Ils doivent être pris en considération dans leur ensemble, mais s'il n'est pas possible de les concilier entre eux, il appartient à la Commission d'effectuer un choix.

— L'attribution à la Commission d'un pouvoir discrétionnaire est en outre prouvée par le texte de l'article 25, paragraphe 3, où il est dit que la Commission « peut » accorder une suspension des droits de douane.

— L'article 29 du traité n'énumère pas d'une façon exhaustive tous les critères dont la Commission doit s'inspirer dans l'application de l'article 25, paragraphe 3.

— Le tarif douanier commun joue le rôle d'un élément essentiel, voire unique, dans la réalisation des objectifs de la politique agricole commune. L'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 25, paragraphe 3, du traité doit respecter cette fonction du tarif douanier commun dans l'organisation commune des marchés agricoles.

— La prise en considération des fruits autres que ceux pour lesquels l'octroi avait été demandé ne comporte aucune violation de l'article 25, paragraphe 3, du traité. La politique agricole constitue un tout, du moins lorsqu'il s'agit de produits qui,

comme en l'espèce, se trouvent en concurrence sur le marché. D'ailleurs, l'expression « produits en cause » figurant à l'article 25, paragraphe 3, désigne tous les produits énoncés à l'annexe II du traité. Cette interprétation est indirectement confirmée par la jurisprudence de la Cour au sujet de l'article 65 du traité C.E.C.A.

— La thèse du requérant, selon laquelle la décision attaquée serait contraire à l'article 29, *a*, aboutirait au résultat que tout refus d'octroi au titre de l'article 25, paragraphe 3, du traité violerait cette disposition. En effet, une charge frappant les importations n'a jamais pour effet de promouvoir les échanges commerciaux avec les pays exportateurs et d'accroître la consommation des produits importés.

— Puisqu'un niveau de vie équitable est assuré à la population agricole par la rationalisation de la production, la Commission a estimé devoir poursuivre les objectifs inscrits à l'article 39, paragraphe 1, *a* et *b*, du traité en refusant l'octroi demandé. En l'espèce, les objectifs inscrits à l'article 39, paragraphe 1, *d* et *e*, ne s'opposaient pas à un tel refus. La Commission a, par contre, constaté que l'augmentation des prix à la consommation et les difficultés ainsi créées pour la sécurité des approvisionnements étaient si faibles qu'elles étaient de loin préférables aux difficultés qu'aurait créées l'octroi demandé.

— La Commission a, dans sa décision, visé l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 23 du Conseil, pour la simple raison que cet article confirme le rôle essentiel que le tarif extérieur commun joue dans l'organisation commune des marchés agricoles.

Quant aux erreurs de fait

Après avoir précisé que, s'agissant en l'espèce d'une décision discrétionnaire, il incombe au requérant de prouver que l'appréciation des faits effectuée par la Commission n'est pas correcte, la *défenderesse* conteste l'exactitude des données fournies par le requérant et les conclusions qu'il en tire. A l'aide de plusieurs

documents et statistiques, la défenderesse avance une série de conclusions dont les principales peuvent se résumer comme suit :

— On constate l'accroissement constant de la consommation d'oranges, de mandarines et de clémentines au détriment de la consommation des fruits à pépins et à noyaux et notamment des pommes. Cette augmentation ne peut être considérée comme une évolution indépendante des prix. Une telle supposition est tout d'abord en contradiction avec la politique douanière de tous les pays qui ne produisent pas d'agrumes. Ensuite, les circonstances qui entourent cette évolution montrent clairement que la baisse croissante des prix applicables aux agrumes par rapport aux prix des autres fruits frais est une cause déterminante de l'importance de plus en plus grande prise par la consommation des agrumes.

— L'interaction de l'offre de pommes et de l'importation d'agrumes suffit déjà à prouver que ces produits peuvent être commercialisés à la même période. D'ailleurs, les nouvelles possibilités de stockage facilitent cette commercialisation. En outre, il est à remarquer que la surproduction notoire des pommes, poires et pêches rend difficile l'accomplissement des tâches énoncées aux articles 39, paragraphe 1, *c*, et 43, paragraphe 3, *a*, du traité. Cette surabondance ne saurait être enrayée que par la rationalisation de la production agricole, prévue à l'article 39, paragraphe 1, *a*, moyen dont l'utilisation présuppose des investissements considérables. Dans ces conditions, le refus de toute dérogation au tarif douanier commun en cette matière s'impose. Cela d'autant plus que le relèvement des droits prévu par ce tarif est très modeste en l'espèce.

— Par ailleurs, une dérogation accordée dès le premier relèvement des droits de douane décevrait les efforts entrepris par les agriculteurs de la Communauté en vue de la rationalisation de la production. Les agriculteurs ne trouveraient plus, en effet, les capitaux nécessaires si la protection accordée à la culture fruitière dans la Communauté était rendue incertaine par de telles dérogations.

— Le fait que, dans la République fédérale, le volume des importations des autres fruits frais a augmenté plus sensiblement, par rapport à la période d'avant-guerre, que le volume des importations d'oranges, mandarines et clémentines s'explique aisément par le niveau extrêmement bas auquel se situe le point de départ de cette évolution. D'autre part, les quantités de fruits frais, autres que les agrumes, récoltés ou importés, disponibles dans la République fédérale, n'accusent plus aucune augmentation pendant la période d'après-guerre. Cela est déterminant, en l'espèce, car, dans le cadre de la politique agricole commune, il convient de se préoccuper surtout de l'écoulement de la production communautaire. D'ailleurs, cette augmentation des importations de fruits frais autres que les agrumes s'est effectuée au détriment de la partie de la récolte allemande qui est utilisée en tant que fruits frais, et elle n'est pas suffisante pour résoudre le problème de la surproduction dans la Communauté dans les secteurs intéressant les États membres exportateurs.

C — *DÉTOURNEMENT DE POUVOIR*

Le *requérant* soutient que la Commission a commis un détournement de pouvoir, en usant de son prétendu pouvoir discrétionnaire dans un but autre que celui qui lui est prescrit par l'article 25, paragraphe 3, du traité. Les arguments qu'il invoque à l'appui de ce grief peuvent être résumés comme suit :

— La Commission a rejeté la deuxième demande du requérant, en se basant sur des motifs tout à fait nouveaux. Il appartient donc à la Cour d'apprécier s'il n'y a pas là un détournement de pouvoir, du fait que la Commission a fait brusquement valoir des motifs nouveaux sur lesquels d'ailleurs le requérant n'a pu prendre position.

— La décision attaquée est fondée sur la constatation, tout à fait erronée, que les oranges, d'une part, les pommes, les poires et les pêches, d'autre part, peuvent se substituer les unes aux autres pour les besoins des consommateurs.

— La Commission se contredit dans sa décision en affirmant, d'une part, que le contingent tarifaire « compromettrait » la réalisation des objectifs de la politique agricole commune et en prétendant, d'autre part, que l'augmentation du droit applicable aux oranges ne fait pas obstacle aux échanges commerciaux avec les pays tiers.

— La décision attaquée restreint le libre choix du consommateur allemand quant aux biens destinés à la consommation et introduit donc une restriction contraire aux principes fondamentaux du marché commun.

— La décision attaquée vise à protéger la production des pommes, poires et pêches dans la Communauté, alors que l'article 25, paragraphe 3, du traité ne reconnaît pas à la Commission le pouvoir de tenir compte, dans les décisions prises en vertu de cet article, des effets qu'elles peuvent entraîner à l'égard des « autres » produits communautaires. Par sa décision, la Commission a donc poursuivi un but autre que celui en vue duquel elle disposait d'un pouvoir discrétionnaire.

— La Commission excède les compétences que lui confère l'article 25, paragraphe 3, du traité en refusant son autorisation, par égard pour les producteurs allemands de pommes et bien qu'il n'en résulte aucun préjudice pour les autres pays de la Communauté, de l'aveu même de ces derniers.

La *défenderesse* répond ce qui suit :

— Quant à l'argument suivant lequel la Commission aurait commis un détournement de pouvoir en fondant sa décision sur des critères qui n'avaient pas été évoqués et discutés au préalable avec le requérant, il y a lieu d'observer que la Commission n'est pas tenue, au titre de l'article 25, paragraphe 3, du traité, d'entamer des discussions ou des négociations avec les États membres intéressés avant d'adopter la décision prévue par cet article. D'ailleurs, dans sa première demande, le requérant avait simplement sollicité la réduction des droits de douane applicables aux oranges, et le problème ainsi soulevé était celui de savoir s'il était possible d'autoriser une telle mesure, eu

égard à la protection que nécessite la production d'oranges dans la Communauté. Par contre, dans sa deuxième demande, le requérant avait suggéré que les droits de douane applicables aux oranges dans la République fédérale soient réduits dans la même mesure à l'égard des autres États membres. Puisque, dans ce cas, la suspension de l'application des droits de douane en cause n'aurait pas affecté la préférence communautaire applicable aux oranges, le problème qu'elle soulevait devait être examiné eu égard aux répercussions qu'une telle suspension aurait eues sur la culture d'autres fruits.

— Le libre choix du consommateur allemand ne peut pas être sérieusement restreint par un relèvement des prix aussi modeste que celui dont le requérant se plaint.

— Le relèvement des droits de douane est la conséquence normale de l'établissement du tarif douanier commun et, dès lors, la suspension de ces droits n'est accordée qu'en raison de circonstances tout à fait exceptionnelles : circonstances qui n'ont pas été invoquées, en l'espèce, par le requérant.

— La Commission ayant, dans des cas analogues, autorisé la réduction des droits de douane, le requérant lui reproche d'avoir agi de façon arbitraire. Ce reproche n'est pas fondé, car le requérant oublie que l'annexe II du traité, auquel l'article 25, paragraphe 3, se réfère, énumère plusieurs produits qui ne sont pas toujours en concurrence, ou ne le sont pas assez, avec d'autres produits agricoles.

IV — Procédure

Attendu que la procédure a suivi son cours régulier.

V — Motifs

Attendu que le requérant invoque contre la décision attaquée les griefs de violation des formes substantielles, violation du traité et détournement de pouvoir.

EN CE QUI CONCERNE LE GRIEF DE VIOLATION DES FORMES SUBSTANTIELLES

Attendu que le requérant reproche à la décision attaquée de n'avoir pas explicitement constaté l'inexistence en l'espèce du danger de perturbations sérieuses sur le marché des produits en cause;

que ce grief tombe à faux, la Commission n'étant pas tenue de mentionner expressément qu'elle estime inexistant le danger de perturbations sérieuses;

attendu que le requérant reproche en outre à la motivation de n'avoir pas explicitement envisagé toutes les orientations de l'article 29 et tous les buts énumérés à l'article 39;

que la Commission n'étant pas non plus tenue d'envisager les orientations et les buts non adéquats à l'espèce, on peut déduire de son silence qu'elle a considéré les orientations et buts non mentionnés dans la motivation comme inapplicables;

que, dès lors, l'omission des mentions visées ne constitue pas un défaut de motivation;

attendu que le requérant prétend ensuite que la motivation du refus attaqué est insuffisante pour autant qu'elle se borne à mentionner un niveau de prix adapté aux taux du tarif douanier commun pour les fruits sans préciser de quel niveau, de quels produits, de quels prix et de quels taux il s'agit;

qu'il ressort clairement de la motivation que le niveau des prix dont il est question vise les fruits en général et plus spécialement les pommes, poires et pêches d'une part, les oranges d'autre part; qu'il est également clair que la Commission, par la formule « adapté aux taux du tarif douanier commun », a voulu exprimer la fonction protectrice du tarif extérieur en tant que garantie du niveau des prix communautaire contre l'abaissement pouvant résulter de l'importation, en provenance de pays tiers, de produits concurrentiels à un prix trop bas;

que, dès lors, il ne peut être reproché à la motivation de manquer de clarté;

attendu que le requérant reproche à la motivation d'invoquer l'article 8 du règlement n° 23 du Conseil, disposition qui serait sans rapport avec la matière et ne saurait donc fournir une base à la décision;

que ce grief, pour autant qu'il ne relève pas du fond, ne saurait être retenu parce que, même si la mention visée se révélait superflue, elle n'affecterait en rien la base légale de la décision attaquée;

attendu que le requérant soulève enfin le grief de motivation contradictoire parce que la Commission voit dans l'octroi demandé un obstacle à la réalisation de la politique agricole tout en constatant que l'influence d'un refus sera minime sur les prix et les quantités d'oranges importées;

que la contradiction alléguée n'est qu'apparente;

qu'en considérant, comme elle l'a fait, le refus de la dérogation demandée comme non susceptible d'entraver les importations d'oranges et, partant, le volume des échanges commerciaux dans ce domaine, la Commission a simplement voulu marquer que les inconvénients résultant de la nécessité d'aligner les droits de la République fédérale sur le tarif douanier commun n'étaient pas déterminants;

que cette considération n'est pas contredite par le fait constaté par la Commission que la réduction du prix des oranges évoquée par le gouvernement demandeur est cependant susceptible d'entraver l'établissement d'un niveau de prix nécessaire à la réalisation des buts de la politique agricole en matière de pommes, poires et pêches;

attendu que les griefs faits à la motivation de la décision attaquée n'apparaissent donc pas fondés.

EN CE QUI CONCERNE LE GRIEF DE VIOLATION DU TRAITÉ

Attendu qu'à l'appui de ce grief le requérant allègue que la rédaction du paragraphe 3 de l'article 25 serait moins stricte que celle des paragraphes 1 et 2 et que l'extrême souplesse impliquée

par le paragraphe 3 aurait dû contraindre la Commission à octroyer les dérogations demandées sitôt constatée l'absence de danger de perturbations sérieuses sur le marché des produits en cause, sauf obstacles provenant d'une éventuelle contradiction avec les orientations de l'article 29;

que, s'il est vrai que les pouvoirs attribués à la Commission par ledit paragraphe 3 sont d'une application plus large que les pouvoirs strictement circonscrits prévus aux paragraphes 1 et 2, cela n'implique pas pour la Commission l'obligation d'octroyer toute demande qui ne fait pas naître le danger de perturbations sérieuses;

qu'en effet l'emploi du terme « peut » au paragraphe 3 de l'article 25 indique déjà clairement que la Commission possède dans l'exercice des pouvoirs susvisés une liberté d'appréciation plus grande que celle prévue aux paragraphes 1 et 2;

que, dans l'appréciation de la légalité et de l'opportunité d'un octroi éventuel de contingents tarifaires, il y a lieu de considérer que les mesures autorisées par l'article 25 sont dérogatoires au tarif douanier commun prévu aux articles 3 et 18 et aux dispositions de l'article 9;

que dès lors la Commission doit, en s'inspirant des orientations de l'article 29 du traité, respecter le système et les règles fondamentales du marché commun;

attendu que le requérant fait grief à la Commission d'avoir pris en considération l'effet d'un octroi éventuel sur le marché des pommes, des poires et des pêches, au lieu de se limiter au seul marché des produits en cause, c'est-à-dire des oranges;

que la perturbation sérieuse n'ayant pas été invoquée par la Commission, il n'y a pas lieu de retenir la notion de « marché des produits en cause » qui est liée aux termes de l'article 25, paragraphe 3, à la seule hypothèse de perturbation sérieuse;

qu'il est légitime que la Commission, en appréciant l'opportunité, tienne compte des effets d'un octroi non seulement sur le

marché des produits mentionnés dans la demande, mais aussi sur celui des produits concurrents;

qu'une restriction de la notion de marché, telle que défendue par le requérant, conduirait à un isolement artificiel des marchés de différents produits;

qu'une telle conception négligerait l'interdépendance des divers marchés et méconnaîtrait les réalités de la vie économique;

attendu que le requérant reproche à la Commission d'avoir méconnu les orientations de l'article 29 du traité et d'avoir, ce faisant, violé cette disposition;

que ces orientations visent des objectifs différents susceptibles soit de s'opposer entre eux, soit de n'être pas applicables simultanément, de sorte que le grief fait à la Commission de n'avoir pas envisagé la totalité de ces orientations ne serait valable que si toutes étaient adéquates à l'espèce;

qu'il n'a pas été contesté que les orientations de l'article 29, *b* et *c*, étaient sans rapport avec le présent litige;

que si la Commission devait en tout cas se laisser orienter par la seule nécessité de promouvoir les échanges commerciaux avec les pays tiers, la conséquence serait que toute demande de dérogation devrait être satisfaite, ce qui priverait le tarif douanier commun de tout effet utile;

qu'enfin la défenderesse fait valoir à juste titre que la lettre *d* de l'article 29 a été bien observée, la Commission en ayant apprécié l'incidence non seulement sous l'angle du marché des oranges, mais également sous l'angle de celui des pommes, poires et pêches;

que, dès lors, ce grief ne doit pas être retenu;

attendu que le requérant reproche à la Commission de ne pas s'être exclusivement basée sur les orientations énoncées à l'article 29, mais d'avoir également pris en considération les buts que l'article 39 du traité propose à la politique agricole commune;

que s'il est vrai que les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont, sauf disposition contraire, applicables aux

produits agricoles et que l'article 39 ne peut être considéré comme contraire à l'application normale de l'article 25 du traité, il n'est pas moins vrai que dans l'exercice du pouvoir qu'elle tient du paragraphe 3 de ce dernier article, visant les seuls produits énumérés à l'annexe II, la Commission ne saurait ignorer l'incidence de ses décisions sur la politique agricole commune et que, dès lors, il lui est loisible d'éviter toute décision qui gênerait cette politique;

que dans l'application de l'article 25, paragraphe 3, l'article 39, sans pouvoir atteindre une importance comparable à celle de l'article 29, exerce un effet liminaire en ce sens que les buts qu'il énonce doivent être respectés et que le danger d'entraver ces buts doit constituer un élément dans l'appréciation de l'opportunité, à laquelle ledit alinéa appelle la Commission;

attendu que subsidiairement le requérant reproche à la Commission d'avoir méconnu l'article 39, parce que la réalisation des buts énoncés dans la lettre *b* de cette disposition peut être obtenue par les seuls moyens énumérés sous la lettre *a;*

que, cependant, il ne s'agit pas en l'espèce d'atteindre les buts énoncés à la lettre *b*, mais seulement d'éviter que leur réalisation soit entravée par l'application des autres dispositions du traité, en l'occurrence de l'article 25;

qu'il s'ensuit, si la Commission admet l'existence d'une concurrence entre les oranges et les pommes, poires et pêches, que la stabilisation du marché de ces derniers produits peut être entravée par des importations d'oranges à bas prix;

qu'enfin si le refus attaqué aboutissait à une augmentation du prix des oranges, ce fait n'implique pas que, dès lors, ces prix ne soient plus raisonnables au sens de l'article 39, paragraphe 1, sous *e;*

qu'en observant qu'« il est établi que, pour la plupart des produits agricoles la population serait assurée d'un approvisionnement moins coûteux et meilleur si l'on pouvait renoncer à une politique agricole qui, entre autres, a pour objet de stabiliser le marché, etc. », la Commission a bien fait ressortir que les termes

« prix raisonnables » sont à apprécier dans la perspective d'une politique agricole telle que prévue au traité et ne sauraient s'identifier avec les prix les plus bas possibles;

que le grief de violation de l'article 39 doit donc être rejeté;

attendu que selon le requérant la Commission aurait encore violé le traité en se basant sur l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 23 du Conseil portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes;

que la défenderesse a répondu avoir invoqué cette disposition parce que celle-ci confirme le rôle considérable joué par le tarif douanier commun dans l'établissement d'un marché commun des fruits et légumes;

qu'il n'est pas établi que par cette disposition le Conseil ait voulu imposer des obligations à la Commission dans l'exercice des pouvoirs attribués à celle-ci par l'article 25, paragraphe 3;

que dès lors le grief n'est pas fondé;

attendu qu'enfin le requérant conteste la matérialité des affirmations de fait sur lesquelles la Commission a basé son refus et s'attaque notamment aux thèses selon lesquelles, d'une part, les oranges et les pommes, poires et pêches peuvent se substituer les unes aux autres, d'autre part, l'octroi de la dérogation demandée serait de nature à entraver la politique agricole en matière de fruits et, enfin, une importation d'oranges à bas prix empêcherait la rationalisation et la stabilisation des marchés des pommes, poires et pêches;

que la motivation de la décision attaquée se base sur les affirmations que les fruits mentionnés peuvent être écoulés sur le marché en même temps et se substituent aisément, ce dont la Commission conclut qu'un abaissement des prix des oranges pourrait empêcher d'atteindre certains buts de la politique agricole à l'égard de plusieurs espèces de fruits et notamment entraver les efforts en vue d'obtenir une distribution plus équilibrée pendant toute l'année par le moyen d'une organisation meilleure du stockage, une telle

amélioration demandant des investissements importants qui présupposent une marge de sécurité en ce qui concerne les conditions de la concurrence avec les autres espèces de fruits;

que le requérant prétend que les oranges, d'une part, les pommes, poires et pêches, d'autre part, ne se substituent pratiquement pas les unes aux autres, les préférences du public s'orientant d'après le goût et les besoins de vitamines, tandis que la défenderesse affirme que le choix du public se fait principalement en fonction des prix éventuels;

que ces thèses, radicalement opposées, paraissent l'une et l'autre trop absolues en ce qu'elles posent en motif exclusif du choix du public un simple facteur parmi d'autres;

que les statistiques fournies par les parties permettent de croire qu'actuellement la demande est principalement régie par le volume des offres saisonnières avec des variations d'après le niveau des prix et les quantités offertes;

que dans ces circonstances il était possible à la Commission de conclure qu'une offre accrue des pommes hors saison résultant d'un meilleur stockage augmente la consommation de ces fruits;

qu'il était également possible à la Commission de considérer que le niveau du prix des oranges, fruits de table dominant la saison, constitue un facteur indirect pouvant influencer la réussite d'une politique de stockage des pommes;

que, partant, pour excessive que puisse apparaître l'affirmation selon laquelle l'octroi de la dérogation demandée entraverait nécessairement la politique agricole en matière de pommes, poires et pêches, cette affirmation ne paraît cependant pas dénuée de fondement;

attendu que le problème de l'étendue et des causes de la surproduction des pommes dans la Communauté comme celui de l'évolution éventuelle de la consommation des pommes dans la République fédérale sont de peu d'intérêt en l'espèce;

que cela est d'autant plus vrai que la décision attaquée ne vise pas, comme il ressort de la motivation, à réduire l'offre des oranges sur le marché allemand, mais simplement à la maintenir à un niveau de prix compatible avec le tarif douanier commun;

attendu qu'il ressort de ce qui précède que le requérant, tout en démontrant que certaines des affirmations contenues dans la motivation peuvent apparaître excessives, n'a pas prouvé l'inexactitude du raisonnement essentiel qui y est contenu;

que les affirmations avancées par la Commission demeurent en effet susceptibles de justifier valablement la décision attaquée;

attendu que le grief de violation du traité doit donc être également rejeté.

EN CE QUI CONCERNE LE GRIEF DE DÉTOURNEMENT DE POUVOIR

Attendu qu'indépendamment des griefs précédemment examinés et soutenus par le requérant au titre du détournement de pouvoir, ledit requérant a exposé que la Commission, après avoir, par décision du 5 janvier 1962, rejeté sa demande de dérogation en se basant sur la nécessité de protéger la production communautaire d'oranges, a de nouveau rejeté la même demande, introduite sous une forme qui tenait compte des intérêts de cette production tout en se basant sur un motif absolument nouveau;

que le requérant tire de cette circonstance la conclusion que la Commission a rejeté sa demande pour des motifs arbitraires et étrangers à la matière;

que cependant la Cour estime légitimes et adéquats les motifs sur lesquels la Commission a basé sa décision;

que si ces motifs sont entièrement différents de ceux du refus antérieur, ils ne font nullement présumer l'arbitraire de la Commission;

que la motivation pouvant être en effet limitée aux éléments les plus déterminants de l'affaire, la Commission peut baser sur

des éléments nouveaux une décision cependant identique à la précédente si les motifs de celle-ci ne sont plus valables en l'espèce;

que d'ailleurs, s'il peut paraître opportun que les gouvernements qui ont sollicité des dérogations soient dès que possible avisés des objections susceptibles de leur être opposées, la Cour ne saurait, ne fut-ce que par le biais éventuel de la notion de détournement de pouvoir, astreindre la Commission à une telle communication préalable non prévue par les textes;

attendu que le fait d'avoir basé sa décision sur des motifs qui n'ont pas été invoqués par les gouvernements consultés ne saurait non plus justifier ce grief, la Commission étant tenue d'apprécier tous les éléments en cause, qu'ils soient ou non invoqués par lesdits gouvernements;

attendu qu'en limitant le libre choix du consommateur allemand par son refus, la Commission aurait, aux dires du requérant, commis encore un détournement de pouvoir;

qu'il suffit d'observer que la limitation, pour autant qu'elle soit réelle, a été opérée par le tarif extérieur commun lui-même et que, dès lors, la Commission, en rejetant dans le cadre de ses pouvoirs une demande de dérogation, ne peut porter atteinte à la liberté des consommateurs;

qu'une telle atteinte, si elle était établie, ressortirait d'ailleurs de la violation du traité et non du détournement de pouvoir;

attendu enfin qu'il est fait grief à la Commission de s'être inspirée des intérêts des producteurs allemands de pommes, poires et pêches, intérêts qui, selon le requérant, étant purement nationaux, doivent être appréciés par le seul gouvernement fédéral et ne peuvent donc être opposés à une demande de dérogation formulée par ce gouvernement dans l'intérêt national;

que, même à supposer exacte cette allégation, le grief ne serait pas de ce fait fondé, la Commission étant en droit de prendre en considération les intérêts de groupes économiques quel que soit l'État membre dont ils ressortissent;

que, dès lors, le grief de détournement de pouvoir doit être rejeté.

SUR LES DÉPENS

Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens;

que la défenderesse a conclu à la condamnation du requérant aux dépens;

qu'en l'espèce, le requérant, ayant succombé en son action, doit supporter les frais du litige;

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

les parties entendues en leurs plaidoiries;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 2, 3, 9, 18, 25, 29, 39, 173 et 190 du traité instituant la Communauté économique européenne;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1° Le recours est rejeté;

2° La partie requérante est condamnée aux frais de l'instance.

Ainsi fait et jugé à Luxembourg le 15 juillet 1963.

DONNER DELVAUX LECOURT
HAMMES ROSSI TRABUCCHI STRAUSS

Lu en séance publique à Luxembourg le 15 juillet 1963.

Le greffier *Le président*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER