# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO
## présentées le 13 décembre 1991 *

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. Au cours de la campagne viti-vinicole 1986/1987, la firme Otto Pressler, requérante au principal, a fait distiller 230,38 hectolitres de vin de table, sur la base d'une déclaration de distillation approuvée le 9 juin 1987 par le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (ci-après « Bundesamt »). Par lettre du 27 juillet 1987, la requérante a présenté une demande d'aide à laquelle était joint un certificat douanier attestant que la distillation avait été effectuée conformément à la déclaration de distillation approuvée.

Au cours d'un contrôle ultérieur, le Bundesamt a constaté que la déclaration des stocks de moût prévue par le droit communautaire n'avait pas été déposée pour le 7 septembre, mais seulement le 11 septembre 1986 et il a, en conséquence, refusé l'aide demandée.

Il est constant entre les parties que la requérante a satisfait à toutes les obligations visées à l'article 41, paragraphe 8, du règlement (CEE) n° 822/87 du Conseil, du 16 mars 1987, portant organisation commune du marché viti-vinicole [1], combiné au règlement (CEE) n° 603/87 de la Commission, du 27 février 1987 [2] et qu'en conséquence une aide d'un montant de 22 871,24 DM aurait dû lui revenir, conformément à l'article 9 du règlement (CEE) n° 603/87.

Ce droit disparaît toutefois sur la base de l'article 10 bis du règlement (CEE) n° 2102/84 de la Commission, du 13 juillet 1984, relatif aux déclarations de récolte, de production et de stocks de produits du secteur viti-vinicole [3], tel que modifié par le règlement (CEE) n° 2459/84 de la Commission, du 20 août 1984 [4]: en effet, sur la base de cet article, les personnes soumises à l'obligation de présenter la déclaration de stock visée à l'article 4 du même règlement perdent le bénéfice de certaines mesures, dont celles prévues à l'article 15 du règlement (CEE) n° 337/79 du Conseil [5], lorsqu'elles ne présentent pas leur déclaration pour la date prévue à l'article 5, paragraphe 3, soit le 7 septembre au plus tard.

La réclamation formée par la firme Otto Pressler contre le refus de l'aide a été rejetée par le Bundesamt par décision du 4 janvier 1988. Le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, saisi par la firme Pressler afin d'obtenir l'annulation de cette décision, a décidé de surseoir à statuer en vue de déférer à la Cour la

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 84, p. 1.

2 — JO L 58, p. 53.

3 — JO L 194, p. 1.

4 — JO L 231, p. 5.

5 — JO L 54, p. 1. La réglementation visée à l'article 15 du règlement (CEE) n° 337/79 a été remplacée par les règles visées à l'article 41 du règlement (CEE) n° 822/87, sur la base desquelles la requérante a demandé l'aide.

question de la validité, à la lumière du principe de proportionnalité, de l'article 10 bis du règlement n° 2102/84.

2. La Commission conteste le bien-fondé des doutes exprimés par le juge de renvoi, en faisant observer que l'article 10 bis du règlement n° 2102/84, précité, ne peut être considéré comme une disposition prévoyant une sanction. Elle rappelle en effet que, dans l'affaire C-217/88 [6], la Cour a estimé qu'une disposition analogue, à savoir l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 337/79, qui exclut les producteurs de certaines mesures volontaires lorsqu'ils ne se conforment pas à l'obligation de livrer le vin de table à la distillation obligatoire, ne constitue pas une sanction, mais se borne à énoncer une condition qui est mise à l'octroi du bénéfice de certaines mesures d'intervention.

Tout en admettant que la disposition en cause a en commun avec une sanction d'assortir le non-respect d'une obligation d'un effet juridique défavorable pour l'intéressé, la Commission souligne qu'il ressortirait de la jurisprudence de la Cour que l'on n'est en présence d'une sanction au véritable sens du terme, à laquelle il est possible d'appliquer un critère strict de proportionnalité, que lorsque la mesure porte préjudice à un droit déjà existant ou, tout au moins, à une attente légitime de l'intéressé.

3. Nous confessons qu'il nous est quelque peu difficile de distinguer de manière précise entre des dispositions qui prévoient des conditions ou obligations dont le non-respect est susceptible d'avoir des conséquences juridiques défavorables pour l'intéressé et des dispositions qui prévoient le refus d'un avantage que l'intéressé peut légitimement escompter, ces dernières constituant seules des sanctions au sens strict [7].

Nous ne pensons toutefois pas que la solution d'un tel problème est essentielle aux fins de la présente espèce, ne serait-ce que parce qu'il ne nous semble pas que la jurisprudence de la Cour offre une approche différente selon les deux hypothèses mentionnées ci-avant. En réalité, la Cour a exercé son contrôle rigoureux, à la lumière dudit principe de proportionnalité, non seulement en ce qui concerne des dispositions prévoyant la perte d'un droit ou l'atteinte à une attente légitime de l'intéressé, mais également en ce qui concerne les dispositions dont le non-respect empêche l'obtention d'un avantage.

Dans les affaires RU-MI [8] et Société laitière de Gacé [9], la Cour s'est en effet demandé, en répondant d'ailleurs par l'affirmative, si les dispositions communautaires prévoyant la perte de l'aide en cas de non-respect des *conditions de transformation* de certains produits étaient conformes au principe de proportionnalité.

6 — Arrêt du 10 juillet 1990, Commission/Allemagne, point 18 (Rec. p. I-2879).

7 — Le caractère peu évident de la ligne de démarcation entre ces deux cas est démontré par le fait que, dans l'affaire Commission/Allemagne, précitée, l'avocat général M. Jacobs a qualifié de sanctions les mesures en cause et que le règlement n° 2459/84 lui-même, qui a introduit l'article 10 bis dans le règlement n° 2102/84, mentionne dans son troisième considérant la nécessité de prévoir « les sanctions à appliquer tant en cas d'absence de déclarations qu'en cas de présentation de déclarations fausses ou incomplètes ».

8 — Arrêt du 2 décembre 1982 (272/81, Rec. p. 4167).

9 — Arrêt du 2 décembre 1982 (273/81, Rec. p. 4193).

Le même contrôle a ensuite été exercé par la Cour dans l'affaire Denkavit Nederland [10], quant aux dispositions prévoyant le respect de certaines modalités de contrôle administratif en vue d'autoriser l'octroi d'une aide.

Dans l'affaire ultérieure Denkavit France [11], dans laquelle c'est la fixation d'un délai impératif pour la présentation des demandes de paiement de montants compensatoires monétaires qui était contestée, la Cour, tout en admettant que la forclusion qui résulte de la présentation tardive d'un dossier est, en règle générale, l'effet normal de l'expiration d'un délai impératif et non une sanction, a toutefois vérifié si une telle disposition était nécessaire et en accord avec l'importance du but poursuivi.

Plus récemment, en outre, dans les affaires Hopermann I [12] et Hopermann II [13], la Cour a contrôlé la validité de dispositions prévoyant, sous peine de forclusion, un délai pour la présentation des demandes d'aide et pour l'accomplissement de certaines opérations antérieures à la présentation de la demande; elle a d'ailleurs estimé que ces dispositions étaient conformes au principe de proportionnalité, mais ce, seulement dans la mesure où le respect des délais prévus a été jugé *indispensable pour garantir le bon fonctionnement* du régime des aides.

4. A notre avis, il ressort avec une clarté suffisante de la jurisprudence que nous venons de citer que, de manière générale, les dispositions susceptibles de comporter des conséquences juridiques défavorables pour l'intéressé doivent respecter le principe de proportionnalité.

Dans ce contexte, la circonstance, également évoquée par la Commission, que la disposition attaquée se limite à exclure l'intéressé du bénéfice d'une mesure qui n'a pas encore été mise en œuvre au moment où il manque à son obligation ne paraît pas décisive; en effet, il ne nous semble pas que le caractère préjudiciable d'une disposition disparaît ou est en quelque sorte atténué par le fait qu'elle exclut une personne de la possibilité de bénéficier d'avantages futurs et non encore bien précisés, mais dont l'adoption possible est expressément prévue.

Il convient donc d'examiner si la disposition qui fait l'objet de la question préjudicielle est conforme au principe de proportionnalité, principe selon lequel la règle ne doit pas aller au-delà de ce qui est opportun et nécessaire pour atteindre le but poursuivi; plus particulièrement, les moyens utilisés pour atteindre le but assigné à la règle doivent être en accord avec l'importance de cet objectif et nécessaires pour l'atteindre [14].

5. Une rapide description du système d'intervention dans le secteur viti-vinicole contribuera à une meilleure compréhension de la portée de la disposition contestée.

10 — Arrêt du 17 mai 1984 (15/83, Rec. p. 2171).

11 — Arrêt du 22 janvier 1986 (266/84, Rec. p. 149).

12 — Arrêt du 2 mai 1990 (C-357/88, Rec. p. I-1669).

13 — Arrêt du 2 mai 1990 (C-358/88, Rec. p. I-1687).

14 — Voir en dernier lieu l'arrêt du 27 novembre 1991, Italtrade, point 12 (C-199/90, Rec. p. I-5545); arrêt du 12 juillet 1990, Philipp Brothers, point 34 (C-155/89, Rec. p. I-3265); arrêt du 27 juin 1990, Lingenfelser, point 12 (C-118/89, Rec. p. I-2637).

Le point de référence essentiel pour les mesures d'intervention est le bilan prévisionnel qui doit être établi avant le 10 décembre de chaque année et qui comporte, parmi ses éléments, les indications sur les stocks de vin et de moût (article 31 du règlement n° 822/87). Compte tenu de ces indications, il est décidé ensuite de l'octroi d'aides au stockage (article 32 du règlement n° 822/87) qui constituent la base de l'octroi de l'aide au relogement des vins (article 34 du règlement n° 822/87) et de l'aide à la distillation visée à l'article 42 du règlement n° 822/87.

Sur la base du bilan prévisionnel et des communications de production et de récolte que les États membres sont tenus d'effectuer pour le 15 février, on décide ensuite, avant le 28 février, s'il convient de procéder à la distillation obligatoire (article 39), décision qui détermine à son tour l'ouverture automatique de la distillation « de soutien » prévue à l'article 41 du règlement n° 822/87, pour laquelle la requérante au principal a demandé l'octroi de l'aide.

Comme on l'a indiqué ci-avant, le respect de la date du 10 décembre, pour laquelle la Commission est tenue d'établir le bilan prévisionnel, constitue un point de référence important pour garantir le bon fonctionnement du système. C'est à cette fin que le règlement n° 2102/84 impose, d'une part, aux opérateurs intéressés de communiquer aux autorités nationales avant le 7 septembre les quantités de moût et de vin détenues au 31 août (article 5, paragraphe 3) et, d'autre part, prévoit que les États membres communiquent ces données à la Commission avant le 30 novembre (article 8, paragraphe 2).

Comme l'a expliqué la Commission, le choix de la date du 7 septembre, échéance dont le non-respect entraîne, selon la disposition contestée dans la présente affaire, la perte de la possibilité de bénéficier de certains avantages prévus par la réglementation communautaire, a été déterminé par la double exigence d'obtenir des informations fiables à une date la plus proche possible du 31 août, date de clôture de la campagne de commercialisation, et de donner aux autorités nationales un laps de temps suffisamment long pour recueillir, traiter et transmettre ces déclarations.

6. Le cadre normatif, décrit ci-avant, montre qu'il existe certainement un lien entre la participation volontaire à une mesure dans le cadre de l'organisation commune des marchés viti-vinicoles et le dépôt des déclarations de stocks, dans la mesure où ces déclarations permettent à la Commission d'apprécier la situation du marché et d'adopter les mesures nécessaires. Il apparaît, en outre, à l'évidence qu'il est nécessaire de fixer des délais pour le dépôt des déclarations en vue de garantir le bon déroulement des mesures d'intervention.

Toutefois, si l'on tient compte du fait que l'échéance du 7 septembre a déjà été fixée à une date très rapprochée de celle de la clôture de la campagne de commercialisation et qu'elle permet, en outre, aux autorités nationales de disposer de plus de 80 jours pour recueillir, traiter et envoyer les données à la Commission, il ne nous semble pas que l'objectif consistant à garantir à la Commission une information fiable, obtenue en temps opportun, peut être en aucune manière affecté par le léger dépassement du délai de présentation des déclarations de stocks.

On notera ensuite que l'excessive rigueur de la disposition figurant au paragraphe 1 de l'article 10 bis du règlement n° 2102/84 est difficilement compatible avec ce qui figure au paragraphe suivant, aux termes duquel les personnes assujetties à l'obligation de présenter des déclarations de récolte, de production et de stocks et qui ont présenté des déclarations reconnues incomplètes ou inexactes par l'autorité compétente de l'État membre, peuvent néanmoins bénéficier des mesures prévues dans le règlement n° 337/79 (maintenant remplacé par le règlement n° 822/87) lorsque la connaissance des éléments manquants ou inexacts n'est pas essentielle aux fins d'une application correcte des mesures en question.

Enfin, bien que la jurisprudence la plus récente fasse apparaître un dépassement de la distinction traditionnelle entre les obligations principales et les obligations secondaires, en vérifiant, même en ce qui concerne les premières, si les moyens utilisés pour atteindre l'objectif recherché sont conformes à cet objectif et nécessaires à sa réalisation [15], il convient de préciser que, dans le cas d'espèce, l'obligation de présentation dans les délais des déclarations de stocks représentait une obligation secondaire par rapport à l'obligation principale de distillation à laquelle est subordonné l'octroi de l'aide.

Pour résumer, il ne nous semble pas que les éléments dont la Cour dispose montrent que le dépassement, même minime, du délai fixé est susceptible d'avoir des conséquences telles sur le fonctionnement du système qu'il doive entraîner l'exclusion complète de l'intéressé du bénéfice de certaines mesures d'intervention. Nous estimons donc que le principe de proportionnalité a été violé.

7. A la lumière des considérations exposées ci-avant, nous suggérons donc à la Cour de répondre à la question posée par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main dans les termes suivants:

« L'article 10 bis, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 2102/84 de la Commission, du 13 juillet 1984, relatif aux déclarations de récolte, de production et de stocks de produits du secteur viti-vinicole, tel qu'il a été modifié par le règlement (CEE) n° 2459/84 de la Commission, du 20 août 1984, n'est pas valide en ce qu'il prévoit l'exclusion du bénéfice des mesures prévues à l'article 15 du règlement (CEE) n° 337/79 (remplacé par l'article 41 du règlement n° 822/87) pour tout dépassement du délai prévu pour la présentation des déclarations de stocks. »

15 — Arrêt du 27 juin 1990, Lingenfelser, précité; arrêt du 30 juin 1987, Roquette (47/86, Rec. p. 2889); arrêt du 27 novembre 1986, Maas (21/85, Rec. p. 3537).