CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS
présentées le 31 janvier 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans la présente affaire, la Commission demande à la Cour de constater, en vertu de l'article 169 du traité CEE, que, en incluant dans l'aire de production du vin à appellation d'origine contrôlée « Caldaro » ou « Lago di Caldaro » certains territoires de la province de Trente, où il n'était pas de tradition de commercialiser du vin de cette appellation, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement (CEE) n° 828/87 (et antérieurement du règlement (CEE) n° 338/79).

Les dispositions communautaires

Le règlement n° 24, du 4 avril 1962, portant établissement graduel d'une organisation commune du marché viti-vinicole (JO 1962, p. 989) a indiqué dans ses considérants qu'« il est conforme à la politique de qualité que soient précisés les éléments qui doivent caractériser un vin de qualité produit dans des régions déterminées ». En conséquence, l'article 4, paragraphe 1, de ce règlement a prévu que, le 31 décembre 1962 au plus tard, le Conseil devait arrêter une réglementation communautaire des vins de qualité produits dans des régions déterminées. Selon l'article 4, paragraphe 2, cette réglementation devait tenir compte des « conditions traditionnelles de production » et devait être basée sur les éléments suivants:

« a) délimitation de la zone de production,

b) encépagement,

c) pratiques culturales,

d) méthodes de vinification,

e) degré alcoolique minimal naturel,

f) rendement à l'hectare,

g) analyse et appréciation des caractéristiques organoleptiques ».

L'article 4, paragraphe 3, a autorisé les États membres à définir, outre les éléments ci-dessus et compte tenu « des usages loyaux et constants », « toutes les conditions de production et caractéristiques complémentaires auxquelles doivent répondre les vins de qualité produits dans des régions déterminées ».

* Langue originale: l'anglais.

En fait, la première réglementation d'ensemble des vins de qualité produits dans des régions déterminées a seulement été adoptée par le règlement (CEE) n° 817/70 du Conseil, du 28 avril 1970 (JO 1970, L 99, p. 20), lequel a été ensuite remplacé par le règlement (CEE) n° 338/79 du Conseil, du 5 février 1979 (JO 1979, L 54, p. 48). Ce dernier règlement a été remplacé à son tour par le règlement (CEE) n° 823/87 du Conseil, du 16 mars 1987 (JO 1987, L 84, p. 59).

L'alinéa 2 de l'article 1er du règlement (CEE) n° 823/87 dispose que « par vins de qualité produits dans des régions déterminées, on entend les vins répondant aux prescriptions du présent règlement ainsi qu'à celles arrêtées en application de celui-ci et définies par les réglementations nationales ». L'article 2, paragraphe 1, établit la liste des éléments à prendre en considération, « en tenant compte des conditions traditionnelles de production », pour définir les règles applicables aux vins de qualité produits dans des régions déterminées. Ces éléments sont semblables à ceux de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 24 rappelés ci-dessus, à l'exception de l'élément e) — degré alcoolique minimal naturel —, auquel on a ajouté le mot « volumique ». L'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 823/87, reprenant là encore les termes du règlement n° 24, autorise les États membres à définir les autres conditions de production « compte tenu des usages loyaux et constants ».

L'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 823/87 définit le terme « région déterminée » comme désignant: « une aire ou un ensemble d'aires viticoles qui produisent des vins possédant des caractéristiques qualitatives particulières, et dont le nom est utilisé pour désigner ceux de ces vins qui sont définis à l'article 1er ».

L'article 3, paragraphe 2, dispose que « chaque région déterminée fait l'objet d'une délimitation précise, autant que possible sur la base de la parcelle ou de la pièce de vigne ». En effectuant cette délimitation, les États membres doivent tenir compte des « éléments qui concourent à la qualité des vins produits dans la région en cause et, notamment, de la nature du sol et du sous-sol, du climat ainsi que de la situation des parcelles ou des pièces de vigne ».

Le règlement (CEE) n° 823/87 du Conseil a remplacé le règlement (CEE) n° 338/79 postérieurement à l'introduction par la Commission de son recours en vertu de l'article 169. Toutefois, les dispositions susmentionnées du règlement (CEE) n° 823/87 sont identiques aux dispositions correspondantes du règlement (CEE) n° 338/79.

La législation italienne

La loi d'habilitation italienne n° 116, du 3 février 1963 (GURI 58, du 1.3.1963, p. 1104), a prévu l'adoption par décret d'une réglementation relative à l'usage des appellations d'origine. Un décret du président de la République du 12 juillet 1963 (Supplemento ordinario alla GURI 188, du 15.7.1963, p. 3) a établi les règles générales applicables à l'usage des appellations d'origine, et notamment de l'appellation « denominazione di origine controllata ». L'article 1er, alinéa 2, de ce décret est libellé comme suit:

« L'aire de production visée au précédent alinéa peut comprendre, outre le territoire indiqué par l'appellation d'origine en cause, les territoires voisins, lorsque y existent des conditions naturelles analogues et si, à la date d'entrée en vigueur du présent décret, s'y produisent, depuis au moins dix ans, des vins mis sur le marché sous la même appellation, pourvu qu'ils aient des caractéristiques physicochimiques et organoleptiques analogues et qu'ils soient produits avec des raisins provenant de cépages traditionnels de l'aire de production, vinifiés selon les méthodes généralement utilisées dans cette même aire de production. »

L'article 4 du décret du 12 juillet 1963 prévoit les modalités de la reconnaissance des appellations d'origine ainsi que l'approbation de règles de production par décret présidentiel. En vertu de l'article 6, la demande de reconnaissance doit être introduite par les intéressés, qui sont tenus de fournir des documents probants relatifs, entre autres, à l'usage local de l'appellation, à l'encépagement et aux méthodes de vinification ainsi qu'aux caractéristiques du vin produit. Le comité régional de l'agriculture et le comité national de protection des appellations d'origine sont ensuite invités à établir un rapport sur la demande de reconnaissance.

Un décret du président de la République du 23 mars 1970 (GURI 115, du 9.5.1970, p. 2872), précédant d'un mois l'adoption d'une réglementation communautaire complète, a reconnu à l'appellation « Caldaro » ou « Lago di Caldaro » la qualité de « denominazione di origine controllata », et a adopté et approuvé des règles pour la production de ce vin. L'article 3 desdites règles, lesquelles sont annexées au décret, dispose que l'aire de production est constituée par l'aire définie dans un décret antérieur du 23 octobre 1931 (GURI 290, du 17.12.1931), augmentée des territoires voisins remplissant les conditions de l'article 1[er], alinéa 2, du décret du 12 juillet 1963 (cité au point 9 ci-dessus). Ainsi, l'aire de production a été définie comme incluant des territoires situés dans douze communes de la province de Bolzano et dans sept communes de la province de Trente, à savoir: Rovere della Luna, Faedo, San Michele all'Adige, Lavis, Giovo, Lisignago et Cembra. En vertu de l'article 8 des règles de production, la mention supplémentaire « classico » est réservée au vin produit dans les neuf communes de la province de Bolzano qui constituaient l'aire de production « traditionnelle » définie dans le décret du 23 octobre 1931.

Ultérieurement, un décret du président de la République du 22 septembre 1981 (GURI 92, du 3.4.1982, p. 2607) a étendu l'aire de production en y ajoutant d'autres territoires des communes de Lavis et Giovo et en y incluant des territoires situés dans une huitième commune du Trentin, Mezzocorona.

A la suite de l'adoption du décret du 23 mars 1970, plusieurs négociants de la province de Bolzano ont introduit un recours par lequel ils contestaient la compétence de l'État pour la reconnaissance des vins à appellation d'origine contrôlée, et faisaient valoir que l'inclusion dans l'aire de production de territoires situés dans la province de Trente était illégale, car il n'était pas de tradition d'y commercialiser du vin d'appellation « Caldaro » ou « Lago di Caldaro ». Par une décision du 13 février 1973 (n° 39), le conseil d'État italien a rejeté ce recours dans les deux moyens invoqués.

Les arguments des parties

La Commission ne conteste pas la conformité quant au fond aux dispositions communautaires de la loi d'habilitation italienne du 3 février 1963 et du décret présidentiel du 12 juillet 1963. Elle ne conteste pas non plus l'inclusion dans l'aire de production, par le décret du 23 mars 1970, de la zone de production « traditionnelle » située en bordure du lac de Caldaro ainsi que d'autres territoires de la province de Bolzano. Le litige porte sur l'inclusion, par les décrets du 23 mars 1970 et du 22 septembre 1981, de certains territoires de la province de Trente. La Commission soutient que, en incluant ces territoires, l'Italie a manqué aux obligations résultant pour elle de la réglementation communautaire et, par ailleurs, de dispositions italiennes de rang supérieur, à savoir celles du décret du 12 juillet 1963. Ce dernier point est important, car, comme on l'a indiqué ci-dessus, un vin doit, pour satisfaire à la définition des vins de qualité produits dans une région déterminée, répondre non seulement aux prescriptions du règlement (CEE) n° 823/87, mais encore à la réglementation nationale arrêtée en application de celui-ci.

Selon la Commission, il résulte des dispositions communautaires que la « région déterminée » est l'élément qui permet, en premier lieu, de distinguer et de caractériser un vin de qualité produit dans une région déterminée. Pour cette raison, la délimitation de la région, c'est-à-dire de l'aire de production, devrait être effectuée de manière sélective. En déterminant l'aire de production, les États membres seraient autorisés à aller au-delà du territoire indiqué par l'appellation en question et à y inclure des territoires voisins. Ce faisant, ils devraient toutefois se conformer à deux critères fondamentaux. Le premier serait que l'usage de l'appellation doit correspondre à la tradition; le second serait que les territoires visés et le vin produit sur ceux-ci doivent posséder des caractéristiques homogènes.

Selon la Commission, il n'est pas de tradition de produire et de commercialiser des vins de l'appellation « Caldaro » ou « Lago di Caldaro » dans la province de Trente. En outre, les caractéristiques de la partie de l'aire de production située dans la province de Trente — en ce qui concerne le sol et le sous-sol, le climat et la situation des vignobles — seraient nettement différentes de celles de la partie située dans la province de Bolzano, ce qui entraînerait que le vin produit dans la province de Trente serait lui-même différent de celui produit dans la province de Bolzano.

Le gouvernement italien soulève, pour sa part, une question préalable relative à l'étendue du pouvoir d'appréciation de la Commission et du contrôle juridictionnel par la Cour. Il soutient que la réglementation communautaire laisse aux États membres le pouvoir de procéder à la délimitation des aires de production, à la seule condition que ceux-ci tiennent compte, dans l'exercice de ce pouvoir, des critères fixés par cette réglementation. Selon le gouvernement italien, il en résulte que le seul contrôle pouvant être opéré par la Commission ou, par extension, par la Cour de justice consiste à vérifier s'il a été ou non tenu compte de ces critères.

A titre subsidiaire, pour le cas où la Cour considérerait comme non fondée son exception tirée de cette question préalable, le gouvernement italien soutient que la délimitation concrète de l'aire de production était

conforme à la réglementation communautaire, et notamment aux critères de la tradition et de l'homogénéité mentionnés ci-dessus. Le gouvernement italien ne conteste pas l'interprétation faite par la Commission des dispositions communautaires, ni sa détermination des problèmes posés.

La question préalable

L'argumentation du gouvernement italien consiste à dire, pour l'essentiel, que, dans le cas où, comme en l'espèce, les dispositions communautaires fixent un cadre à l'action de l'État membre en prévoyant certains critères régissant l'exercice de ses pouvoirs, la fonction de surveillance de la Commission et, par extension, le pouvoir de contrôle de la Cour se limitent à vérifier si l'État membre a tenu compte de ces critères pour l'appréciation de la situation de fait. Il n'appartiendrait toutefois ni à la Commission ni à la Cour de chercher à vérifier si l'appréciation elle-même, ou le résultat de cette appréciation, sont conformes aux exigences communautaires, car cela les amènerait à procéder à de nouvelles évaluations techniques et à se substituer ainsi aux autorités nationales dans une fonction qui leur serait propre. Dès lors qu'il est établi que l'État membre s'est fondé sur les critères pertinents, la Commission comme la Cour ne devraient intervenir que dans l'hypothèse où le résultat est manifestement inéquitable ou illogique.

Le gouvernement italien paraît suggérer que la Cour devrait adopter, dans des procédures de ce type au titre de l'article 169, une conception de l'étendue du contrôle juridictionnel qui soit comparable à celle qu'elle a exprimée en ce qui concerne le contrôle, au titre de l'article 173 du traité, de la légalité des actes des institutions communautaires comportant des choix complexes en matière de politique économique. Or, bien qu'il soit souhaitable, dans ce contexte, que le contrôle juridictionnel demeure marginal, une telle attitude de « laisser faire » n'est pas adéquate lorsqu'il s'agit de veiller au respect par les États membres de règles communes et obligatoires du droit communautaire.

Si on suivait la thèse du gouvernement italien, les règles de droit communautaire du type de celles visées en l'espèce ne seraient bientôt plus ni communes ni obligatoires. Il serait suffisant qu'un État membre établisse la conformité purement formelle de ses actes aux obligations communautaires, et leur conformité réelle ne pourrait être vérifiée ni par la Commission ni par la Cour. Un État membre n'aurait qu'à montrer — par exemple, par l'introduction d'une référence appropriée dans le préambule des dispositions nationales — qu'il a pris en considération à quelque moment que ce soit les dispositions communautaires, et il serait ensuite libre, dans la pratique, de laisser de côté ou de négliger, parmi ces dispositions, celles qui se sont révélées inopportunes ou qui ne lui conviennent pas.

En vertu de l'article 155 du traité CEE, il incombe à la Commission de veiller au respect des règles du droit communautaire. De même, la Cour de justice a pour fonction, en vertu de l'article 164, d'assurer le respect desdites règles. Dans les deux cas, cette tâche ne peut être menée à bien que si la Commission et la Cour sont en mesure, si nécessaire, d'apprécier les constatations techniques et l'évaluation des faits auxquelles l'État membre a procédé en prétendant appliquer ces règles. Nous estimons donc que l'argumentation du gouver-

nement italien sur la question préalable ne saurait être admise.

Contrôle et évaluation des preuves

En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, récemment confirmée dans son arrêt du 22 septembre 1988 dans l'affaire 272/86, Commission/Grèce, dans le contexte des procédures en manquement au titre de l'article 169 du traité CEE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. Par conséquent, il est nécessaire de contrôler et d'évaluer les preuves présentées par la Commission ainsi que les réponses du gouvernement italien, afin d'établir si la Commission s'est acquittée de cette charge qui lui incombe.

Pour ce faire, on reprendra, pour des raisons de commodité, le cadre utilisé par la Commission, laquelle présente les preuves dont elle dispose sous trois rubriques:

1) l'usage traditionnel de l'appellation,

2) l'homogénéité de l'aire de production et du vin,

3) les incidences économiques de l'extension de l'aire de production.

Les deux premières rubriques susmentionnées correspondent aux deux critères fondamentaux qui, selon la Commission, doivent être appliqués pour la délimitation de l'aire de production.

1) *L'usage traditionnel de l'appellation*

Le critère de l'usage traditionnel de l'appellation n'est pas expressément prévu par la réglementation communautaire. L'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 823/87 énonce que les dispositions pour les vins de qualité produits dans des régions déterminées — y compris les règles applicables à la délimitation de l'aire de production — tiennent compte des « conditions traditionnelles de production ». L'article 2, paragraphe 2, de ce règlement ajoute que les États membres doivent, lorsqu'ils prévoient des caractéristiques complémentaires pour de tels vins, tenir compte des « usages loyaux et constants ». Le décret italien du 12 juillet 1963 donne une forme concrète à ce critère communautaire peu précis en prévoyant qu'une aire de production peut inclure non seulement le territoire indiqué par l'appellation d'origine en question, mais également les territoires voisins, à la condition, entre autres, qu'à la date de l'entrée en vigueur du décret, du vin ait été produit et commercialisé dans ces territoires sous la même appellation pendant au moins dix ans.

Selon la Commission, il n'est pas possible d'établir l'existence, dans la province de Trente, d'une tradition de production des vins d'appellation « Caldaro » ou « Lago di Caldaro » remontant à au moins dix ans, c'est-à-dire en l'espèce à 1953. Elle fait remarquer, au contraire, que le cépage « Schiava », traditionnellement utilisé pour la production des vins de « Caldaro » dans l'aire de production initiale avant 1970, n'était pas d'usage courant dans la province de Trente avant 1960, et que le vin produit dans cette région était vendu sous une appellation différente, à savoir celle de « Sorni ».

A l'appui de cet argument, la Commission renvoie au fait que, lorsqu'en 1959 les gouvernements italien et allemand ont conclu un accord sur l'utilisation de la mention « Auslese » en ce qui concerne les vins de « Caldaro », ils ont décidé que le vin devait provenir exclusivement des localités en bordure du lac ou de localités voisines. La Commission renvoie également à trois publications sur les vins du Trentin, datant de 1960, 1961 et 1964 (non produites devant la Cour), dont il ressort que, aux dates en question, la province de Trente ne produisait et ne commercialisait pas de vins portant l'appellation « Caldaro » ou « Lago di Caldaro », mais que l'appellation typique des vins produits dans cette province était au contraire « Sorni ».

La Commission met également l'accent sur les différences existant entre, d'une part, l'aire de production telle qu'elle a été déterminée par le décret du 23 mars 1970 et, d'autre part, les recommandations formulées, dans le cadre des travaux préparatoires, par le comité régional de l'agriculture de la région du Trentin Haut-Adige (qui regroupe les provinces de Bolzano et de Trente) et par le comité national de protection des appellations d'origine. Dans son rapport du 20 juin 1966, le comité régional de l'agriculture s'est montré opposé à l'inclusion des territoires des six communes du Trentin proposées par des groupes d'intérêts de la province de Trente. Le comité national, pour sa part, a recommandé de n'inclure que trois de ces six communes. Toutefois, le décret finalement adopté, comme on l'a déjà mentionné, a inclus des territoires de sept communes du Trentin, dont l'une, la commune de Lisignago, n'avait même pas, selon la Commission, été proposée par les producteurs et les négociants tridentins.

La Commission n'a pas produit ces rapports devant la Cour, mais leur contenu n'a fait l'objet d'aucune contestation de la part du gouvernement italien. La Commission a toutefois produit un document intitulé « Rapport du sous-comité régional pour l'étude de l'appellation Caldaro ». Ce sous-comité était chargé d'examiner les arguments et les preuves présentés par les producteurs et les négociants des provinces de Bolzano et de Trente, et de présenter ses conclusions dans un rapport adressé au comité régional de l'agriculture susmentionné. Ce rapport est d'un intérêt considérable, dans la mesure où il est le seul document produit devant la Cour à viser spécifiquement la période déterminante qui est celle de la préparation du décret du 23 mars 1970, et nous nous y référerons également en examinant la question de l'homogénéité.

Le sous-comité a estimé que, en vertu du décret du 12 juillet 1963, le critère de l'usage traditionnel de l'appellation doit se référer au territoire précis auquel il s'agit d'attribuer la qualité d'aire de production. Or, sur la base des documents qui lui ont été présentés, le sous-comité est parvenu à la conclusion que, pour autant qu'il ait existé un usage traditionnel, celui-ci semblait lié davantage à certaines entreprises et coopératives vinicoles établies tant dans la province de Trente que dans celle de Bolzano, qu'à des zones physiques identifiables dans la province de Trente. Le passage déterminant de ce rapport est rédigé comme suit:

« Il semble donc au sous-comité qu'une tradition de production et de vente d'un vin analogue au « Caldaro » dans la province de Trente est incontestable d'une manière générale; il faut cependant relever que cette tradition est moins liée à certaines aires de

production qu'à certaines firmes ou caves coopératives du Trentin Haut-Adige, qui se procuraient et se procurent encore dans le Trentin un vin pratiquement identique à celui de la zone de Caldaro. »

En l'absence de preuves d'un lien entre l'usage traditionnel et les zones concrètement visées dans la province de Trente, le sous-comité n'a pas été en mesure de parvenir à un accord sur la délimitation de l'aire de production dans cette province.

Selon nous, le sous-comité estime à juste titre que, conformément au libellé du décret du 12 juillet 1963, l'usage traditionnel de l'appellation doit être lié à une zone physique identifiable, et non simplement à des intérêts commerciaux identifiables. Nous estimons également que cette exigence est contenue de manière implicite dans la réglementation communautaire, en particulier dans l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 823/87, lequel prévoit en effet que, en arrêtant les dispositions applicables aux vins de qualité produits dans des régions déterminées — et notamment celles visant la délimitation de l'aire de production — les règles communautaires et nationales doivent tenir compte des conditions traditionnelles de production.

Le gouvernement italien produit, pour sa part, plusieurs documents relatifs à la vente ou à l'exportation de vins de « Caldaro » ou du « Lago di Caldaro » en provenance de la province de Trente, à savoir cinq factures accompagnées des documents douaniers correspondants, portant des dates allant du 23 mai 1952 au 11 décembre 1956 et établies par la cave coopérative des viticulteurs de la commune de Mezzocorona, dans la province de Trente, et deux factures datées de 1969 établies par l'entreprise Dorigati, également installée à Mezzocorona. Parmi ces documents, les deux derniers, datés de 1969, sont d'origine trop récente pour contribuer à établir l'existence d'une tradition. En ce qui concerne les cinq autres documents, il y a lieu de noter qu'ils proviennent tous d'une seule et même coopérative, ce qui va dans le sens de la conclusion susmentionnée du sous-comité régional, selon laquelle la production traditionnelle dans la province de Trente, pour autant qu'elle ait existé, était le monopole de certaines coopératives ou de certains négociants. On remarquera également que l'ensemble des sept factures proviennent de Mezzocorona, qui n'a pas été incluse dans l'aire de production jusqu'au décret du 22 septembre 1981. Par conséquent, ces documents ne nous apportent aucun élément sur l'étendue de la production traditionnelle dans les sept communes du Trentin initialement incluses dans l'aire de production du « Caldaro » par le décret du 23 mars 1970.

Le gouvernement italien s'appuie également sur un document non daté intitulé « Enquête sur l'élaboration du vin 'Auslese' dans la région du Trentin Haut-Adige » (région comprenant les provinces de Bolzano et de Trente), qui porte, entre autres, sur les résultats de tests de qualité effectués en 1964 sur le vin de « Caldaro ». Toutefois, cette enquête ne confirme nullement qu'une part quelconque du vin de « Caldaro » en question a été produite ou commercialisée dans la province de Trente.

Le gouvernement italien soutient, en outre, que le fait qu'il n'ait pas été fait mention du « Caldaro » ou du « Lago di Caldaro » dans les trois publications relatives au vin du Trentin auxquelles la Commission se réfère n'est pas déterminant, car ces publications visaient le vin en bouteilles, alors que le vin

en question était commercialisé en vrac. Il ajoute qu'il était courant que des caves de la province de Bolzano achètent du vin en vrac aux producteurs de la province de Trente pour le vendre ou l'exporter en tant que vin de « Caldaro ». Selon nous, cette explication va dans le sens de la thèse de la Commission en confirmant qu'il n'était pas d'usage de produire ni de commercialiser du vin de « Caldaro » en tant que tel dans la province de Trente au cours de la période considérée, comme l'exigeaient les dispositions du décret du 12 juillet 1963, et en conférant une force supplémentaire à l'avis du sous-comité susmentionné, selon lequel la tradition d'usage ayant pu exister était liée, en premier lieu, à certains groupes d'intérêts commerciaux aussi bien de la province de Bolzano que de celle de Trente.

Pour nous résumer sur cette question, nous sommes convaincu que les preuves fournies par la Commission montrent par des indications suffisantes que, quelle que fût la tradition de production et de commercialisation de vin de « Caldaro » dans la province de Trente au cours des dix années ayant précédé l'adoption du décret du 12 juillet 1963, elle n'était pas de nature à justifier l'extension de l'aire de production à l'intérieur de la province de Trente à l'échelle prévue par les décrets de 1970 et 1981. Il incombe, par conséquent, au gouvernement italien de réfuter ces indications et c'est ce qu'il a, selon nous, manifestement omis de faire. Bien qu'il se soit référé à plusieurs reprises, tant dans ses observations écrites qu'à l'audience, à la « documentation abondante » qui viendrait confirmer sa thèse à cet égard et qui, selon lui, était à la disposition des autorités italiennes lors de l'élaboration du décret du 23 mars 1970 et à celle du conseil d'État italien pour sa décision du 13 février 1973, il a omis, bien qu'il en ait eu amplement le temps et l'occasion (notamment à la suite d'une question écrite spécifique de la part de la Cour), de produire d'autres documents que ceux que nous venons d'examiner (points 32 et 33). Sur la question de l'usage traditionnel, il y a donc lieu de nous prononcer, sous certaines réserves sur lesquelles nous reviendrons plus tard, en faveur de la thèse de la Commission.

2) *L'homogénéité*

La Commission fait valoir que le règlement (CEE) n° 823/87, et plus spécialement son article 3, prévoit que la délimitation de l'aire de production d'un vin produit dans une région déterminée doit être effectuée compte tenu d'éléments tels que le sol et le sous-sol, le climat et la situation des vignobles, dont la réunion assurerait une certaine homogénéité de l'aire de production et, partant, du vin qui y est produit. Cette exigence d'homogénéité est dûment prise en compte dans le décret du 12 juillet 1963, qui permet que l'aire de production comprenne non seulement le territoire désigné par l'appellation d'origine, mais aussi les territoires voisins pour autant qu'ils présentent des conditions naturelles analogues. Selon la Commission, l'homogénéité en ce qui concerne ces éléments fait nettement défaut entre la partie « traditionnelle » de l'aire de production située à proximité du lac de Caldaro dans la province de Bolzano et la nouvelle partie située dans la province de Trente. Le gouvernement italien, bien qu'il ne conteste pas, d'une manière générale, la pertinence des éléments auxquels la Commission se réfère, rejette l'évaluation que celle-ci en fait.

Pour la vérification des preuves, on reprendra là encore, dans ses grandes lignes, l'ordre adopté par la Commission, en examinant les rubriques suivantes:

a) le sol et le sous-sol,

b) le climat,

c) la situation des vignobles,

d) les caractéristiques du vin.

Toutefois, étant donné que les éléments de preuve fournis sont volumineux et détaillés, nous nous proposons de commenter chaque rubrique au fur et à mesure, en réservant pour la fin une appréciation d'ensemble.

a) *Le sol et le sous-sol*

La Commission fait remarquer que, dans les communes de Giovo, Faver et Lavis, dans la province de Trente, le sol est de nature porphyrique, alors que, dans la zone « traditionnelle » de Caldaro, les terrains sont calcaréomorainiques. Dans sa réponse aux questions écrites de la Cour, le gouvernement italien soutient, au contraire, que les conditions géologiques de production sont pratiquement identiques, et que l'aire de production dans les deux provinces s'étend en partie sur des zones calcaires dolomitiques (cinq communes de la province de Trente et quatre de la province de Bolzano) et en partie sur des porphyres quartzifères de la « plate-forme porphyrique du Haut-Adige » (trois communes dans la province de Trente et huit dans la province de Bolzano). Il signale également qu'aucun territoire de la commune de Faver n'a jamais été inclus dans l'aire de production. En ce qui concerne cet élément de preuve, la seule déclaration pouvant être confirmée est celle du gouvernement italien au sujet de la commune de Faver: il ressort, en effet, des décrets du 23 mars 1970 et du 22 septembre 1981 que l'aire de production n'a jamais englobé de territoires situés dans cette commune, encore que le préambule du dernier décret révèle que les producteurs de Faver avaient effectivement demandé à y être inclus. Pour le reste, les deux parties se fondent davantage sur des affirmations que sur des références à des sources indépendantes, et elles ne cherchent ni l'une ni l'autre à expliquer le sens des termes techniques utilisés, ni l'importance, pour la production du vin, des différences alléguées en ce qui concerne le sol et le sous-sol. Au cours de l'audience, un représentant de la Commission a expliqué que ces différences de sol et de sous-sol avaient une incidence sur la teneur du vin en sels minéraux, et notamment en phosphate. Toutefois, il n'a pas précisé pourquoi une différence de teneur en phosphate devrait être considérée en soi comme significative. Nous estimons donc que les preuves fournies sur cette question ne permettent pas à la Cour de départager les thèses en présence.

b) *Le climat*

La Commission soutient que les deux facteurs climatologiques essentiels pour la production du vin sont les précipitations et l'ensoleillement. Elle fait remarquer que, selon les chiffres disponibles sur la moyenne de précipitations résultant des données recueillies dans deux stations météorologiques de la province de Trente, à savoir celles de Trente et de San Michele all'Adige, ainsi qu'à Bolzano, les précipitations sont sensiblement plus importantes dans la province de Trente. En revanche, les chiffres relatifs à la durée moyenne d'enso-

leillement résultant d'observations faites à San Michele all'Adige et à Bolzano révèlent que l'ensoleillement est sensiblement plus élevé à Bolzano.

Plus précisément, la Commission remarque que les tableaux produits devant la Cour montrent que, au cours des années 1921 à 1970, la moyenne annuelle de précipitations à Bolzano a été de 704 mm, alors qu'elle a été de 943 mm à San Michele. En outre, au cours de la période 1957-1970, Bolzano a bénéficié d'un ensoleillement annuel moyen de 1 893,30 heures, contre 1 731,30 heures à San Michele pour les années 1950-1970. La Commission ajoute que les observations relatives à l'ensoleillement donnent en fait une impression faussement favorable de la situation dans la province de Trente, car elles ont été faites à San Michele, qui est bien exposé, alors que les territoires de l'aire de production situés dans le Trentin se trouvent en majorité dans le Val di Cembra, qui est dominé au sud par de hautes montagnes.

Dans sa réponse aux questions écrites de la Cour, le gouvernement italien soutient, pour sa part, que les différences climatiques révélées par ces chiffres sont minimes et ne sont pas susceptibles d'influencer les caractéristiques du vin produit dans chacune des provinces. Il affirme également que les chiffres présentés par la Commission sont trompeurs à deux égards. D'une part, les données recueillies par la station météorologique de Bolzano ne seraient pas pertinentes, car cette localité serait située en dehors de l'aire de production et car elle bénéficierait, en tout état de cause, de conditions climatiques exceptionnelles, qui ne seraient pas comparables à celles de l'aire de production du vin de « Caldaro » en général. D'autre part, les données pluviométriques de la Commission, qui comparent des observations faites à San Michele et à Bolzano, ne feraient pas mention des chiffres pour la commune de Caldaro elle-même, dont la moyenne annuelle de précipitations pour la période 1921-1970 a été de 829 mm: la comparaison de la moyenne à San Michele, à savoir 943 mm, avec ce chiffre serait plus favorable qu'avec celui de Bolzano, à savoir 744 mm. En outre, en comparant les données de Caldaro à celles de San Michele, les différences de moyennes de précipitations au cours de la période essentielle pour la production du vin — avril à septembre — s'avèreraient négligeables. Enfin, contrairement à l'affirmation de la Commission, le Val di Cembra bénéficierait d'une exposition favorable.

Les chiffres présentés par la Commission révèlent manifestement des différences importantes de moyennes de précipitations et de nombres d'heures d'ensoleillement entre Bolzano et San Michele. Ces différences sont moindres au cours des mois d'avril à septembre, mais elles demeurent néanmoins marquées. En ce qui concerne les précipitations, le gouvernement italien a produit pour la commune de Caldaro elle-même des données indiquant, par rapport à San Michele, un niveau comparable au mois d'août, des pluies plus importantes à Caldaro en juin et en juillet, mais des niveaux sensiblement plus élevés à San Michele pour le reste de l'année. Il y a lieu d'ajouter à cela que la moyenne globale annuelle de 943 mm pour San Michele demeure nettement plus élevée que les 829 mm enregistrés à Caldaro. Le gouvernement italien n'a invoqué aucun chiffre comparant le niveau d'ensoleillement à San Michele avec celui de Caldaro.

Les chiffres produits devant la Cour semblent effectivement, à première vue, établir l'existence de différences climatiques sensibles entre la partie de l'aire de produc-

tion située dans la province de Bolzano et celle située dans la province de Trente. Toutefois, nous hésitons à accorder trop d'importance à des chiffres, qui, vu la variété géographique de la région, paraissent isolés et sélectifs. Nous déplorons particulièrement l'absence de toute donnée en provenance d'une ou plusieurs stations du Val di Cembra et le fait que les observations relatives à Bolzano elle-même ont été effectuées dans une station située en dehors de l'aire de production.

Indépendamment des doutes que nous éprouvons quant au caractère représentatif de ces chiffres, nous estimons que la Commission a fait peu d'efforts pour les situer dans leur contexte. On demande implicitement à la Cour d'admettre que les différences de niveau de précipitations ou d'ensoleillement constatées ont nécessairement une incidence sur la production du type de vin en question; toutefois, la Commission n'appuie cette affirmation sur aucune preuve. Nous sommes donc dans l'obligation de considérer que l'élément de preuve relatif aux différences climatiques n'est pas concluant.

c) *La situation des vignobles*

La Commission affirme que, dans la zone « traditionnelle » de Caldaro, l'altitude de la majeure partie des parcelles varie de 200 à 400 mètres, alors que le Val di Cembra, où se trouvent la plupart des vignes de la province de Trente, est situé à une altitude de 450 à 650 mètres. Le gouvernement italien ne donne aucune réponse précise en ce qui concerne ces chiffres, mais fait observer que le décret du 23 mars 1970 fixant les règles de production du vin de « Caldaro » autorise la plantation de vignes jusqu'à une altitude de 600 mètres. A la demande de la Cour, le gouvernement italien a produit des cartes des deux parties de l'aire de production indiquant, entre autres, leur altitude par rapport au niveau de la mer.

L'examen de ces cartes révèle, sur la base des courbes de niveau, que l'aire de production « traditionnelle » dans le voisinage du lac de Caldaro se situe à une altitude de 212 à 556 mètres: la zone de production du Val di Cembra, en revanche, se trouve entre 339 et 654 mètres. Ces chiffres confirment dans une certaine mesure la thèse de la Commission. Toutefois, il semble également résulter de ces cartes que la situation des territoires de production de la province de Trente autres que le Val di Cembra est grosso modo comparable, en termes d'altitude maximale et minimale, à celle de la zone « traditionnelle » de Caldaro. De plus, ces cartes, si elles délimitent l'aire de production, n'indiquent pas pour autant quelle est la répartition des vignobles. Nous sommes donc là encore dans l'obligation de considérer que la preuve produite devant la Cour n'est pas concluante.

d) *Les caractéristiques du vin*

Selon la Commission, l'absence d'homogénéité entre les deux parties de l'aire de production explique les différences existant, d'après elle, entre les caractéristiques chimiques et organoleptiques respectives des vins produits dans chacune des provinces, notamment en ce qui concerne le taux d'acidité et la teneur en phosphate. A l'appui de cet argument, la Commission produit deux tableaux. Le premier, qui a été inclus dans la requête, énumère 28 vins de « Caldaro », dont la majorité, d'après leur

dénomination, paraissent provenir du Trentin. La Commission fait remarquer que les vins du Trentin (constituant, semble-t-il, les deux derniers tiers de la liste) présentent dans l'ensemble un taux d'acidité plus élevé et une teneur en phosphate plus faible que les vins de la province de Bolzano. Le second tableau, daté du 14 janvier 1983, a été produit en réponse à des questions écrites de la Cour et indique, entre autres, l'acidité totale de 44 vins d'appellation « Lago di Caldaro Auslese » en 1982. Parmi les 23 vins du Trentin de la seconde liste (qui se recoupe en partie avec la première), 15 vins présentent une acidité totale de 5 mg ou plus par litre, tandis que seulement 6 vins sur les 21 de la province de Bolzano mentionnés atteignent ce niveau.

Le gouvernement italien estime que ces chiffres sont trompeurs, dans la mesure où le vin à l'état brut avant affinage peut présenter un taux d'acidité élevé qu'il est possible d'ajuster avant la mise en bouteilles. La Commission soutient au contraire que le taux d'acidité d'un vin ne change plus après que le vin a été produit. Aucune des deux parties n'apporte la preuve de ce qu'elle avance.

Le gouvernement italien observe, en outre, que, puisque la majorité des vins des deux listes produites par la Commission sont originaires du Trentin, toute conclusion générale fondée sur une comparaison avec les vins de la province de Bolzano est sujette à caution. Nous estimons également que ce fait justifie des doutes quant au caractère représentatif de ces chiffres. La preuve produite par la Commission à cet égard comporte également, selon nous, une lacune résultant de ce qu'elle omet d'expliquer en quoi d'éventuelles différences de taux d'acidité et de teneur en phosphate pourraient être importantes, et d'indiquer pourquoi il faudrait ne pas tenir compte d'autres facteurs, tels que la teneur en sucre (qui paraît comparable au vu de la seconde liste).

La thèse de la Commission est également contredite par le rapport du sous-comité susmentionné (points 29 et 30 ci-dessus). Comme on l'a indiqué, c'est le seul document produit devant la Cour qui date de la période de l'élaboration du décret du 23 mars 1970 et qui tente de fournir une évaluation technique des preuves disponibles à l'époque. Dans ce rapport, le sous-comité reconnaît à plusieurs reprises que le vin produit dans la province de Trente était analogue ou pratiquement identique à celui produit dans la province de Bolzano. Il déclare même à un endroit que le vin du Trentin possède les « mêmes caractères chimiques et organoleptiques » que le vin de Bolzano.

Nous en concluons donc que la Commission n'a pas établi que les caractéristiques naturelles de la partie de l'aire de production située dans la province de Trente soit différentes de celles de la partie située dans la province de Bolzano, ni que le vin produit dans l'une de ces provinces est d'un type différent de celui produit dans l'autre.

3) *Les incidences économiques*

La Commission soutient que l'extension de l'aire de production à l'intérieur de la province de Trente par les décrets de 1970 et 1981 a eu des conséquences importantes pour les possibilités d'exploitation du vin de « Caldaro », ce qui serait contraire à l'intention de la réglementation communautaire, qui est de protéger et de promouvoir la production de vin de qualité. En 1978, la

production de vin de « Caldaro » dans la province de Trente aurait déjà dépassé 54 000 hectolitres, pour atteindre 65 442 hectolitres en 1985. Avant même la seconde extension de l'aire de production en 1981, le « Caldaro » du Trentin se serait vendu à un prix inférieur d'un tiers à celui du « Caldaro » de la zone de production « traditionnelle » du Haut-Adige, ce qui aurait entraîné la baisse du prix de ce dernier, alors que les prix d'autres vins de cette région seraient demeurés inchangés. Au cours des dix dernières années, le rapport entre le prix du « Caldaro », d'une part et celui du « Bardolino » et du « Valpolicella », d'autre part (ces derniers vins étant d'un type et d'une utilisation comparables), serait passé de 2 : 1 à 1 : 1. En outre, les exportations de vin de « Caldaro » en provenance du Haut-Adige auraient baissé, passant de 286 000 hectolitres en 1973 à 170 000 hectolitres en 1985 et 1986.

Bien que l'intérêt de ces statistiques soit indéniable, nous hésitons à en tirer des conclusions trop catégoriques. La Commission ne mentionne aucune source indépendante d'où proviendraient ces chiffres et, comme le gouvernement italien l'observe à juste titre, on ne saurait prétendre qu'ils indiquent clairement que la baisse du prix et du niveau des exportations de vin de « Caldaro » est précisément due à la production de « Caldaro » de « qualité inférieure » dans la province de Trente. Les chiffres produits par la Commission ne sont pas suffisamment détaillés pour exclure, par exemple, la possibilité que l'adjonction à l'aire de production « traditionnelle », par le décret du 23 mars 1970, d'autres territoires de la province de Bolzano ait eu elle-même une influence sur les prix et les niveaux d'exportation, ou que le changement du rapport entre le prix du « Caldaro » et celui d'autres vins comparables soit dû à une augmentation des prix de ces autres vins.

La charge de la preuve

Considérées dans leur ensemble, les preuves fournies par la Commission ne paraissent pas, sur la question de l'homogénéité, suffisamment concluantes ni, en ce qui concerne les conséquences économiques, suffisamment adéquates pour justifier sa demande. La Commission semble en avoir conscience, en tout cas pour la question de l'homogénéité, car elle fait valoir dans sa requête devant la Cour un certain nombre d'arguments sur la répartition de la charge de la preuve. Elle soutient que, dans une affaire de ce type, dans laquelle la Commission doit s'assurer du respect de critères techniques, elle est obligée de faire appel dans une large mesure à la coopération de l'État membre concerné. Une telle coopération aurait fait défaut en l'espèce. En particulier, le gouvernement italien aurait rejeté la proposition de la Commission de désigner deux experts indépendants suisses pour procéder à une évaluation technique du caractère analogue ou non des conditions naturelles ayant une incidence sur la production dans les deux parties de l'aire de production du vin de « Caldaro ». La Commission soutient qu'elle a fourni, compte tenu de cette absence de coopération, de solides éléments de preuve et qu'il incombe désormais au gouvernement italien d'établir qu'il a agi conformément au droit communautaire. A titre subsidiaire, elle suggère que la Cour ordonne elle-même, en application de l'article 49 du règlement de procédure, une expertise sur les aspects techniques de cette affaire.

Selon nous, il n'y a pas lieu en l'espèce de renverser la charge de la preuve ni d'ordonner une expertise. Comme la Cour l'a jugé dans l'affaire 96/81, Commission/ Pays-Bas, (Rec. 1982, p. 1791):

« Il y a lieu de souligner que, dans le cadre d'une procédure en manquement en vertu de l'article 169 du traité CEE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se baser sur une présomption quelconque. »

Dans l'arrêt qu'elle a rendu récemment, le 22 septembre 1988, dans l'affaire 272/86, Commission/Grèce, la Cour a admis un renversement partiel de la charge de la preuve en la matière. Dans cette affaire, la Cour a estimé que la Commission avait fourni des éléments de preuves suffisants quant à l'existence d'un manquement, et qu'il incombait donc à l'État membre de réfuter les griefs de manière concrète et détaillée. Toutefois, nous pensons que le fait que la Cour a admis ce renversement était lié aux circonstances exceptionnelles de cette affaire, dans laquelle l'État membre concerné s'était montré fort peu disposé à coopérer avec la Commission (et d'ailleurs avec la Cour), et dans laquelle la Commission devait s'en remettre presque exclusivement à cette coopération pour réunir des éléments à l'appui de sa position.

Selon nous, l'espèce ne présente pas un tel caractère exceptionnel. Cela ne signifie pas que les plaintes de la Commission relatives à une absence de coopération soient dépourvues de fondement, mais que, compte tenu d'un certain défaut de coopération, la Commission n'a pas utilisé tous les moyens qui étaient à sa disposition pour présenter une argumentation convaincante devant la Cour. En particulier, la Commission aurait pu faire beaucoup plus d'efforts pour expliquer et pour démontrer l'importance et la pertinence des éléments de preuve qu'elle a soumis à la Cour, éléments qui, semble-t-il, ont été pour la plupart initialement fournis par le gouvernement italien.

En ce qui concerne la demande tendant à ce que la Cour ordonne une expertise, nous ne serions pas prêt, même abstraction faite du propre manque d'initiative de la Commission, à recommander une telle mesure, qui nous semble fondamentalement incompatible avec la nature de la procédure au titre de l'article 169 du traité, dans laquelle c'est à la Commission d'établir les paramètres de son action et dans laquelle, comme nous l'avons indiqué, c'est à elle qu'il incombe en principe de prouver ses allégations. Nous ajouterons à cela que, dans son arrêt dans l'affaire Commission/Pays-Bas, précité, la Cour a également jugé que le fait, pour un État membre, de ne pas fournir les informations nécessaires pour permettre à la Commission de déterminer s'il a correctement mis en application une directive constitue une violation de l'obligation de coopération résultant de l'article 5 du traité et peut justifier à lui seul l'ouverture de la procédure de l'article 169. La Commission n'est donc pas sans ressource face à l'intransigeance d'un État membre.

Conclusion

Selon nous, la Commission a apporté la preuve de ses allégations sur la question de l'usage traditionnel et elle est donc fondée à obtenir la déclaration qu'elle demande. Nous parvenons à cette conclusion non sans certaines réserves, étant donné que, sur les aspects les plus techniques et concrets de cette affaire, la Commission a omis, en partie de son propre fait, de s'acquitter de la charge de la preuve qui lui incombe. Cette omission de la Commission devrait avoir une incidence sur la répartition des dépens.

Nous sommes également frappé par le caractère apparemment tardif de l'introduction de cette procédure par la Commission. Bien qu'elle déclare dans sa requête avoir reçu dès 1970 des plaintes relatives à la délimitation de l'aire de production, elle n'a pas entamé de procédure officielle au titre de l'article 169 avant novembre 1983 et son recours n'a pas été introduit devant la Cour avant mai 1987, c'est-à-dire quelque 17 ans après l'adoption du décret du 23 mars 1970. Le fait même qu'une telle durée se soit écoulée signifie nécessairement que tout préjudice ayant pu être causé à la réputation du vin « Lago di Caldaro », ainsi que toute perte économique ayant pu en résulter, sont aujourd'hui, dans une large mesure, irrémédiables. En outre, les producteurs de la province de Trente produisent et commercialisent — légalement, pour autant qu'ils sachent — du « Lago di Caldaro » depuis 1970, ce qui entraîne que l'usage prolongé qui pouvait avoir fait défaut en 1963 est désormais établi, et cela en tout état de cause dans les communes du Trentin incluses dans le décret du 23 mars 1970.

Néanmoins, la Commission est fondée, dans le principe, à obtenir une déclaration correspondant pour l'essentiel aux termes de sa demande, et nous proposons donc à la Cour de:

1) constater que, en incluant dans l'aire de production du vin d'appellation « Caldaro » ou « Lago di Caldaro » certains territoires de la province de Trente dans lesquels il n'était pas de tradition de commercialiser du vin de cette appellation, et ce en violation du règlement (CEE) n° 823/87 du Conseil [et antérieurement, du règlement (CEE) n° 338/79 du Conseil], la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité;

2) condamner les parties à supporter leurs propres dépens.