

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 16 décembre 1986 *

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Dans la présente affaire, la France demande l'annulation du règlement n° 644/85 de la Commission (JO 1985, L 73, p. 15) portant fixation d'une taxe compensatoire sur les importations dans les autres États membres d'alcool éthylique d'origine agricole obtenu en France.

Le règlement contesté est fondé sur l'article 46 du traité qui dispose ce qui suit:

« Lorsque, dans un État membre, un produit fait l'objet d'une organisation nationale du marché ou de toute réglementation interne d'effet équivalent affectant dans la concurrence une production similaire dans un autre État membre, une taxe compensatoire à l'entrée est appliquée par les États membres à ce produit en provenance de l'État membre où l'organisation ou la réglementation existe, à moins que cet État n'applique une taxe compensatoire à la sortie.

La Commission fixe le montant de ces taxes dans la mesure nécessaire pour rétablir l'équilibre; elle peut également autoriser le recours à d'autres mesures dont elle définit les conditions et modalités. »

Dans l'arrêt 337/82, St. Nikolaus Brenneri/HZA Krefeld (Rec. 1984, p. 1051), la Cour a jugé que cet article reste applicable après la fin de la période de transition. Il

permet à la Commission « de prendre des mesures de sauvegarde immédiates contre les distorsions de concurrence créées par un État membre » et de chercher à « stabiliser les marchés et à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole intéressée » en imposant une taxe compensatoire. « Il appartient dans chaque cas à la Commission de veiller à ce que la durée et le montant de la taxe soient limités à ce qui est nécessaire pour rétablir cet équilibre » (points 14 et 15 des motifs de l'arrêt).

L'arrêt St. Nikolaus Brenneri visait le règlement n° 851/76 de la Commission (JO 1976, L 96, p. 41) qui avait, lui aussi, imposé une taxe compensatoire aux exportations, dans ce cas précis uniquement vers l'Allemagne et les pays du Benelux, d'alcool éthylique produit et subventionné par la France. Ce règlement a été remplacé par le règlement n° 1407/78 de la Commission (JO 1978, L 170, p. 28) qui a fixé une nouvelle taxe compensatoire, appliquée jusqu'à son abrogation par le règlement n° 841/80 de la Commission (JO 1980, L 90, p. 30).

Aucune taxe compensatoire n'a plus été imposée depuis cette époque et jusqu'en 1984. A la suite de nombreuses plaintes, dont des demandes qui lui ont été adressées pour qu'elle interdise les exportations françaises en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 46, alinéa 2, la Commission a adopté le règlement n° 2541/84 (JO 1984, L 238, p. 16) portant fixation d'une taxe compensatoire applicable à partir du 13 septembre 1984 à l'alcool éthylique d'origine agricole importé

* Traduit de l'anglais.

de France par les autres États membres sans avoir subi aucune dénaturation au titre des dispositions françaises pertinentes.

L'article 5, paragraphe 1, faisait aux États membres importateurs l'obligation d'informer régulièrement la Commission des prix auxquels l'alcool éthylique français était importé et l'article 5, paragraphe 2, prévoyait que, « en cas de modification sensible des éléments retenus lors de la fixation de la taxe compensatoire, la Commission l'ajuste en conséquence ».

La France n'a pas contesté le rétablissement de la taxe compensatoire par ce règlement. Se fondant sur des informations qui lui avaient été fournies par des États membres, la Commission a par la suite jugé que la taxe n'avait pas eu les effets désirés. En conséquence, elle a remplacé les articles 1^{er} et 2 du règlement n° 2541/84 par de nouvelles dispositions inscrites dans le règlement n° 644/85. Le montant de la taxe compensatoire était ainsi augmenté à compter du mois de février 1985; eu égard aux problèmes qu'avait posés la mise en œuvre du règlement n° 2541/84, la nature des preuves exigées pour établir l'origine non agricole de l'alcool éthylique ou sa dénaturation conformément aux normes françaises en la matière était spécifiée et des modifications étaient apportées aux dispositions administratives pour la perception de la taxe compensatoire par les autres États membres.

La France a invoqué six moyens à l'appui de sa demande en annulation. La Commission soutient qu'ils sont tous irrecevables sauf le premier et qu'aucun d'entre eux n'est fondé.

La Commission soutient que cinq des moyens invoqués par la France visent en fait la méthode de calcul de la taxe, telle qu'elle est précisée dans le règlement n° 2541/84. Or, celui-ci n'aurait pas été contesté en

temps utile. En conséquence, la France ne pourrait s'attaquer qu'aux changements apportés par le règlement n° 644/85. Le gouvernement français répond que le fait qu'un règlement adopte les mêmes motifs et méthodes de calcul qu'un règlement antérieur ne signifie pas que celui des deux qui a été adopté en dernier lieu ne pourrait plus être contesté au titre de l'article 173; à titre subsidiaire, il fait valoir que la validité du premier texte peut être mise en cause au titre de l'article 184 dans le cadre d'un recours contre le règlement adopté en dernier lieu.

Dans la duplique, la Commission a relevé que l'article 184 du traité n'avait pas été invoqué dans la requête et qu'il constituerait dès lors un moyen nouveau, irrecevable en tant que tel. A l'audience publique, le gouvernement français a soutenu que, en invoquant l'article 184, il n'avait pas produit de moyen nouveau, mais avait simplement présenté sous une forme nouvelle les arguments soulevés dans la requête quant à la légalité de la taxe compensatoire. C'est une explication que nous voulons bien admettre, quoiqu'il nous soit impossible de ne pas nourrir quelques doutes à cet égard. Nous retiendrons donc que la recevabilité des griefs du gouvernement français doit être appréciée au regard à la fois de l'article 173 et de l'article 184.

Bien qu'étant intervenu sur le fond à l'appui des conclusions de la Commission, le Royaume-Uni estime que les arguments du gouvernement français sont recevables à la fois au titre de l'article 173 et de l'article 184.

En ce qui concerne l'article 173, les deux thèses en présence ont été étayées par des arguments séduisants. D'une part, on a fait valoir qu'un acte purement confirmatif ne saurait de toute évidence rouvrir les délais de manière à permettre de contester l'acte initial, qui est simplement confirmé (voir les affaires jointes 42 et 49/59, SNUPAT, Rec.

1961, p. 101 à 146; affaire 17/71, Tontodonati, Rec. 1971, p. 1059; affaires jointes 33 et 75/79, Kuhner, Rec. 1980, p. 1677 et 1694). Il serait également clair que, si un régime général est établi ou des critères généraux sont fixés dans un règlement et ensuite appliqués dans un deuxième règlement, un troisième règlement modifiant exclusivement les détails de mise en œuvre prévus par le deuxième règlement ne peut, en règle générale, constituer un prétexte valable d'attaquer la légalité des dispositions du règlement général. Ces principes devraient être suivis dans la présente affaire, a-t-on affirmé.

D'autre part, on a prétendu que le simple fait qu'un règlement spécifique reprend les mêmes critères ou dispositions que ceux d'un règlement antérieur ne signifie pas que ces critères ou dispositions ne peuvent être attaqués dans le règlement adopté en dernier lieu (affaire 2/57, Hauts Fourneaux/Haute Autorité, Rec. 1958, p. 129). Telle serait l'hypothèse — a-t-on affirmé — qui se présente en l'occurrence.

Selon nous, cependant, la présente affaire ne relève d'aucune de ces trois catégories. Il ne s'agit pas simplement d'un acte confirmatif; il ne s'agit pas, non plus, d'un acte modifiant seulement un règlement de mise en application; de même, nous ne sommes pas en présence d'un règlement totalement indépendant qui en remplacerait un autre. Nous sommes face à un règlement modificatif et le règlement initial est resté en vigueur sauf sur les points sur lesquels il a été amendé. Exception faite de certaines modifications administratives, ainsi que d'un changement dans la période de référence, le règlement modificatif adopte pour ajuster le montant de la taxe les mêmes critères que ceux utilisés lors de la première fixation de cette dernière.

Si ce règlement avait simplement abrogé et remplacé le règlement précédent, il pourrait, selon nous, être attaqué même si les critères avaient été formulés de façon identique et même si les divers articles avaient été repris avec le même libellé.

En fait, les articles 1^{er} et 2 du règlement n° 644/85 ont été adoptés pour introduire des changements dans la gestion du régime ainsi que pour fixer le nouveau montant de la taxe; par ailleurs — la Commission le souligne à la page 8 de son mémoire en défense —, il résulte du quatrième considérant du règlement n° 644/85 que la période de référence pour la constatation des prix de la mélasse a été modifiée. La période de décembre 1984 à février 1985 a été remplacée par celle d'octobre à décembre 1984. A cet égard, le résultat a été favorable à la France — qui n'a en conséquence formulé aucun grief à ce propos — dans la mesure où la taxe en résultant a été inférieure à ce qu'elle eût été par référence à la période citée en premier lieu.

Le nouveau régime est donc à plusieurs égards différent de l'ancien même si les critères essentiels ou la méthode de calcul sont les mêmes. Sans vouloir en aucune manière critiquer la Commission pour avoir adopté la nouvelle taxe par voie de règlement modificatif, il eût également été possible, voire plus correct, de faire ce qui a été fait en adoptant un nouveau règlement. Quoique le règlement initial reste en vigueur et ne puisse lui-même faire l'objet d'une action au titre de l'article 173, force nous est d'admettre, eu égard aux changements apportés à ses dispositions essentielles, que le règlement n° 644/85 crée un régime différent et doit être considéré comme un « acte » dont la légalité peut être contrôlée dans son ensemble au titre de l'article 173. Adopter le point de vue inverse reviendrait à interpréter l'article 173 de façon trop

restrictive sans y être contraint par des considérations de sécurité juridique, puisqu'une décision sur la validité du règlement n° 644/85 ne saurait en aucune manière remettre en cause ce qui a été fait au titre du règlement n° 2541/84. Le gouvernement français n'est donc pas tenu de se limiter à son premier moyen qui vise des faits prétendument intervenus après le premier règlement et qui sont invoqués pour justifier le changement du montant de la taxe. Nous considérerons, par conséquent, que les moyens de la partie requérante sont tous recevables au titre de l'article 173.

Le gouvernement français n'a, dès lors, pas besoin de faire valoir l'article 184. La question se poserait, cependant, si l'hypothèse était inverse.

Il est clair que l'article 184 ne peut être invoqué que dans une procédure dont la Cour est saisie au titre d'un autre article du traité (affaires jointes 31 et 33/62, *Wöhrmann/Commission*, Rec. 1962, p. 965). Cette procédure doit de toute évidence être recevable de sorte que, si aucun des moyens fondés sur l'article 173 n'était recevable, la France ne pourrait en aucune manière invoquer l'article 184. La Commission a en tout cas reconnu que le recours au titre de l'article 173 était recevable en ce qui concerne le premier moyen.

Il reste pourtant un certain nombre de questions. Dans l'affaire *Wöhrmann*, la Cour a dit: « L'article 184 a pour seul but de protéger le justiciable contre l'application d'un règlement illégal, sans que soit pour autant mis en cause le règlement lui-même, devenu inattaquable par l'écoulement des délais de l'article 173. » Cet argument est, généralement, invoqué dans une affaire où

une personne entend contester une décision qui lui a été adressée. Elle peut alors faire valoir que le règlement sur lequel la décision est fondée était inapplicable (ou illégal) pour l'un des motifs exposés à l'article 173. Si un règlement établit des critères généraux et qu'un autre règlement, fondé sur le premier, applique ces critères d'une manière qui touche une personne physique ou morale directement et individuellement, cette personne, à supposer qu'elle soit en droit d'introduire un procès contre le deuxième règlement, peut également, à notre avis, se prévaloir de l'article 184 pour contester la validité du règlement de base.

Il a, cependant, été suggéré que, en raison de sa position « privilégiée » au regard de l'article 173, un État membre ne serait pas fondé à invoquer l'article 184. Il serait en effet toujours juridiquement compétent pour attaquer un règlement au titre de l'article 173 et lui permettre de se prévaloir de l'article 184 lui ouvrirait une deuxième voie de recours après l'écoulement du délai pour introduire une procédure au titre de l'article 173. On a fait allusion à l'arrêt 92/78, *Simmenthal/Commission* (Rec. 1979, p. 777), où la Cour a considéré que l'article 184 est l'expression d'un principe général « assurant à toute partie le droit de contester, en vue d'obtenir l'annulation d'une décision qui la concerne directement et individuellement, la validité des actes institutionnels antérieurs, constituant la base juridique de la décision attaquée, si cette partie ne disposait pas du droit d'introduire, en vertu de l'article 173 du traité, un recours direct contre ces actes, dont elle subit ainsi les conséquences sans avoir été en mesure d'en demander l'annulation ».

La France, pour sa part, affirme que, dans l'affaire 32/65, *Italie/Conseil et Commission* (Rec. 1966, p. 563), la Cour aurait implicitement admis qu'un État membre

peut se prévaloir de l'article 184; en effet, la Cour aurait dans cet arrêt rejeté un moyen fondé sur cet article au motif principalement de l'absence de lien suffisant entre le règlement mis en cause dans le cas spécifique et les règlements antérieurs, dont on prétendait contester la validité. Selon le gouvernement français, si les États membres ne pouvaient invoquer l'article 184, la Cour l'aurait dit sans examiner si les premiers règlements constituaient ou non la base juridique du règlement pris par la suite.

Nous ne croyons pas que dans l'arrêt *Simmenthal* la Cour ait fait allusion à la question de savoir si l'article 184 peut ou non être invoqué par un État membre; l'arrêt *Italie* ne constitue pas une décision directe sur ce point. La question reste donc ouverte.

La Commission n'affirme pas que l'article 184 ne pourrait jamais être invoqué par un État membre. Elle soulève cependant la question de savoir si la position privilégiée des États membres au regard de l'article 173 ne justifie pas de restreindre quelque peu leurs droits au titre de l'article 184. Elle prétend qu'un tel droit peut exister lorsque l'État membre qui aurait pu demander une décision au titre de l'article 173 et ne l'a pas fait se trouve « surpris » par la façon dont l'acte litigieux est appliqué. Cela ne pouvait être le cas en l'occurrence, d'après la Commission, puisque la France avait étroitement participé à l'élaboration du règlement n° 2541/84 et a dû être pleinement consciente des effets recherchés. Il ne serait, dès lors, pas juste de lui donner la possibilité de soulever la question par ce biais.

En dépit de la position « privilégiée » des États membres par rapport à l'article 173, nous pensons que l'expression « toute partie » employée à l'article 184 veut bien

dire ce qu'elle dit et non pas « toute partie autre qu'un État membre ». Nous considérons également que des parties à des procédures, régulièrement engagées par ailleurs, doivent à cet égard être traitées sur un pied d'égalité. Un État membre n'a pas à démontrer, avant de pouvoir invoquer l'article 184, qu'il y avait une bonne raison pour lui de ne pas agir dans les délais au titre de l'article 173 ou qu'il a été surpris par l'application ou l'effet d'un acte du Conseil ou de la Commission, pas plus que n'aurait à le faire une personne à laquelle une décision est adressée ou une personne directement et individuellement concernée par une décision prise sous la forme d'un règlement ou adressée à une autre personne. Il nous paraît que cette restriction, que la Commission prétend introduire, ne se trouve nulle part dans les dispositions du traité. Si elle était adoptée, elle poserait de difficiles questions de fait et nous ne voyons aucune raison contraignante ou même valable d'interpréter l'article 184 comme si cette restriction s'y trouvait.

Il faut, toutefois, qu'il y ait un lien suffisant entre le règlement ou la décision qui fait l'objet de la procédure au titre de l'article 173 et le règlement dont la validité est contestée au titre de l'article 184 (voir l'arrêt *Italie*, précité). Le texte cité en dernier lieu constituera généralement la base légale du premier. En outre, le règlement adopté en premier lieu doit pouvoir être mis « en cause » dans la procédure. Il n'y aura généralement aucune difficulté à invoquer l'article 184 dans les cas où le texte adopté, en dernier lieu, se contente de mettre en œuvre les critères généraux énoncés dans le premier. Nous ne sommes pas dans un tel cas. Cependant, à supposer que dans la présente affaire, pour les raisons avancées par la Commission, la France ne soit pas recevable à agir contre le règlement n° 644/85 au titre de l'article 173 sur la base de ses cinq derniers moyens relatifs à des points qui sont repris du règlement antérieur, nous croyons que, en tant qu'elle

conteste le nouveau montant de la taxe dans le premier moyen qui est recevable, la France est en droit de faire valoir « l'inapplicabilité » des critères ou facteurs adoptés dans le règlement n° 2541/84 sur lequel le règlement n° 644/85 se fonde, critères que ce dernier a en fait repris. Il n'est pas nécessaire que ces critères soient mis en cause par des moyens recevables invoqués au titre de l'article 173 à l'encontre du règlement n° 644/85 avant de pouvoir être contestés dans le règlement n° 2541/84 au titre de l'article 184.

A supposer donc que les cinq derniers moyens invoqués par la France ne puissent être soulevés au titre de l'article 173 à l'encontre du règlement n° 644/85, nous pensons que ces mêmes points peuvent être invoqués au titre de l'article 184 à l'encontre du règlement n° 2541/84, puisque ce règlement est « en cause » au sens de l'article 184. Il constitue la base légale dont dépend la validité du règlement n° 644/85.

Pour dénier toute recevabilité aux arguments invoqués par la France au titre de l'article 184, la Commission tire enfin un parallèle avec les affaires dans lesquelles la Cour a refusé de permettre à un État membre de mettre en question la validité d'une décision négative prise à son encontre au titre de l'article 93, paragraphe 2, dans une procédure introduite par la Commission contre cet État membre pour avoir manqué de se conformer à sa décision. Les décisions pertinentes sont l'arrêt 156/77, Commission/Belgique (Rec. 1978, p. 1881), l'arrêt 52/83, Commission/France (Rec. 1983, p. 3787), et l'arrêt 93/84, Commission/France (arrêt du 13 mars 1985, Rec. p. 829). Nous ne croyons pas que ces décisions puissent vous inspirer en l'espèce. Les passages correspondants des arrêts de la Cour dans ces affaires visent en effet l'appréciation des droits spéciaux de saisine de la Cour qui sont prévus à l'article 93,

paragraphe 2. L'alinéa 2 de cette disposition se lit comme suit:

« Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice, par dérogation aux articles 169 et 170. »

Ainsi que la Cour l'a dit dans l'affaire 156/77, Commission/Belgique, « le recours y visé (à l'article 93, paragraphe 2, alinéa 2) ne peut avoir pour objet que le manquement de l'État membre intéressé de se conformer à une décision de la Commission lui imposant de supprimer ou de modifier une aide dans un délai déterminé ». Il s'ensuit que, conformément au libellé de la disposition, de tels recours ne peuvent être introduits que par la Commission ou par les États membres autres que celui auquel la décision a été adressée. Cet État est tenu de contester la décision en temps utile ou de s'y conformer.

Les moyens soulevés sont donc à notre avis tous recevables.

Partant, il convient d'examiner successivement les six moyens invoqués.

Le premier est que la Commission se serait trompée en affirmant que « le volume de ces importations ne fait pas apparaître une tendance à la baisse au cours de la période qui s'est écoulée depuis l'instauration de la taxe » (troisième considérant du règlement attaqué), un facteur qui a conduit la Commission à augmenter ladite taxe.

Le gouvernement français soutient que les exportations françaises avaient en réalité subi une baisse depuis la fixation de la taxe

initiale par le règlement n° 2541/84. Il a appuyé cette assertion sur des statistiques comparant les exportations de septembre 1984 à février 1985 avec celles de la même période en 1983-1984. Au cours de la première de ces périodes, le tableau indique un total de 373 674 hectolitres qui, comparé aux 329 979 hectolitres de la deuxième période, révèle une chute d'environ 11 %.

La Commission a présenté des statistiques fondées sur des informations communiquées par divers États membres au titre de l'article 5 du règlement n° 2541/84. Les deux séries de chiffres ne sont pas directement comparables puisqu'elles portent sur des États membres et des périodes différentes. Pour cette raison, la Cour a demandé aux parties de lui présenter avant l'audience publique leurs commentaires écrits sur leurs chiffres respectifs. La Commission a estimé qu'elle ne pouvait contester les chiffres français, qui ne lui avaient jamais été communiqués; les seuls chiffres que la France ait envoyés à la Commission n'étaient pas suffisamment précis quant au produit litigieux pour être utiles. La France n'a pas répondu à la question de la Cour. La raison de cette attitude n'a pas été expliquée de façon satisfaisante.

La Commission, appuyée par le Royaume-Uni, présente deux arguments. Le premier est que la période de septembre 1984 à février 1985 ne pourrait être valablement comparée avec les mois correspondants de 1983 et 1984. Bon nombre de variables autres que l'imposition de la taxe pourraient avoir eu sur les volumes d'exportation au cours de ces périodes une influence telle que toute comparaison en serait invalidée. Nous croyons cela exact. La comparaison appropriée doit être faite entre les prix et les volumes au cours de la période ayant précédé l'instauration de la taxe et ceux qui ont prévalu aussitôt après.

Deuxièmement, il est allégué que l'évolution des flux commerciaux étant très difficile à suivre dans les moindres détails, nul ne devrait s'attendre à voir les deux séries de chiffres coïncider avec une très grande précision et il suffirait de déterminer s'ils révèlent une même tendance globale.

Selon nous, rien de ce qui a été dit par la France ne montre que cela constituerait une approche erronée ou inacceptable.

D'après les chiffres français, les exportations françaises vers d'autres États membres en septembre 1984 ont été de 73 197 hectolitres. En octobre 1984, le premier mois plein après l'introduction de la taxe, ce chiffre est tombé brutalement à 35 426 hectolitres. Il est légèrement remonté au cours des deux mois suivants: 43 960 hectolitres pour novembre et 39 699 hectolitres pour décembre. En janvier 1985, il y a eu une augmentation brutale à 64 844 hectolitres et, en février, les exportations ont pratiquement retrouvé le niveau qui avait été le leur au moment de l'instauration de la taxe, à savoir 72 853 hectolitres.

Les chiffres de la Commission pour la même période portent sur un nombre moins élevé d'États membres (cinq contre huit pour les statistiques présentées par la France) ainsi que sur de l'alcool à 100 % volume tandis que les chiffres français se rapportent à de l'alcool à 80 % volume. Bien que les totaux indiqués par la Commission à propos des exportations françaises soient donc à un niveau bien inférieur, les deux groupes de chiffres révèlent une même tendance de fond. D'après les chiffres de la Commission, le nombre total d'hectolitres exportés de France vers les cinq États membres concernés était de 21 415 hectolitres pour septembre 1984, 12 299 hectolitres pour octobre, 16 650 hectolitres pour novembre, 16 611 hectolitres pour décembre, 23 837 hectolitres pour janvier 1985 et 28 008 hectolitres pour février 1985. Partant, les

chiffres dont la Commission a pu disposer montrent que les exportations françaises ont dépassé le niveau de septembre 1984, date à laquelle la taxe a été instaurée, en janvier 1985 et, de façon plus significative encore, en février 1985 et qu'elles ont en tout cas régulièrement augmenté à partir du mois de novembre.

Rien dans ces deux séries de chiffres ne montre que la Commission ait été mal fondée à considérer que les exportations françaises n'avaient pas fait apparaître une tendance à la baisse au cours de la période pertinente. Nous rejeterons par conséquent le premier moyen.

Par son deuxième moyen, le gouvernement français conteste l'affirmation dans le même considérant que « des quantités représentatives sont importées à des prix se situant à un niveau inférieur aux prix de marché des États membres importateurs ». Selon lui, cela démontrerait que pour la Commission le marché de l'alcool éthylique est un marché à produit unique ou du moins qui porte sur un groupe homogène de produits; cette opinion serait erronée puisqu'il y aurait au moins quatre catégories d'alcool qui, par leurs prix, qualité et utilisation finale, constitueraient autant de marchés distincts. Il ne peut donc y avoir, selon le gouvernement français, de « quantités représentatives » et ce critère pour la fixation de la taxe serait tout à fait arbitraire.

La Commission admet l'existence de plusieurs catégories différentes d'alcool éthylique, mais elle nie que, pour autant, les prix qu'elle a pris en considération ne soient pas représentatifs. Elle affirme ne pas avoir tenu compte des livraisons de quantités anormalement faibles ou de produits de qualité inhabituellement élevée et elle aurait ainsi constaté que les prix franco frontière de l'alcool français étaient invariablement

inférieurs aux prix du marché dans les États membres importateurs. En outre, il eût été impossible, selon elle, de comparer les prix français à ceux prévalant dans les États importateurs en distinguant en fonction des diverses catégories d'alcool ou de leur utilisation finale. Les États membres ne seraient pas en mesure de produire les chiffres permettant d'effectuer une telle comparaison et, même s'il y avait différents marchés dans différents États membres, ils ne seraient pas nécessairement directement comparables. A titre d'exemple, la Commission observe que, en Belgique et en Allemagne, les prix dépendent de l'usage final, tandis que, au Danemark et au Royaume-Uni, ils dépendent de la qualité de l'alcool lui-même.

Ce problème est lié au troisième moyen du gouvernement français relatif à l'autre facteur de l'équation posée par la Commission. En imposant la taxe litigieuse, la Commission a tenté d'équilibrer, d'une part, les prix franco frontière français pour des quantités représentatives d'alcool (soit l'objet du deuxième moyen) et, d'autre part, un prix dit d'équilibre qui, d'après les termes du premier considérant du règlement litigieux, serait « sans falsification des conditions de concurrence, ... le prix normal sur les marchés de la Communauté pour les alcools non dénaturés ». Ce prix était par hypothèse un prix théorique puisque la concurrence était faussée par les exportations françaises. Le règlement contesté et le règlement n° 2541/84 gardent tous deux le silence quant à la méthode de calcul du prix d'équilibre.

Le troisième moyen du gouvernement français est en effet qu'il n'existe pas de prix d'équilibre global. Les différences entre les marchés nationaux rendent impossible de déterminer un prix qui, dans des conditions de concurrence non falsifiées, serait valable pour toute la Communauté. Il existerait une organisation nationale du marché en Alle-

magne et en Italie; aux Pays-Bas, il y avait d'abord un cartel et il resterait maintenant un producteur unique; au Royaume-Uni, il n'y aurait également qu'un seul producteur.

La Commission admet que le tableau d'ensemble est complexe: le monopole d'État allemand est destiné à protéger de petites entreprises tandis que, en Italie, le système a été élaboré en vue de favoriser les produits agricoles par rapport aux produits industriels. En France, les producteurs tendent à être intégrés verticalement avec les fabricants de sucre, alors que la production est concentrée dans les mains d'une seule entreprise aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Étant donné ces disparités et les autres, la Commission pense qu'un régime qui les prendrait toutes en considération serait extrêmement compliqué. Il devrait, notamment, comporter un niveau de taxe différent pour chaque État membre et pour chaque catégorie d'alcool. S'il était vrai, comme la France l'affirme, qu'il y a quatre catégories d'alcools, il faudrait appliquer jusqu'à trente-six taux différents. Il serait également nécessaire d'instaurer un système de surtaxes et d'abattements pour les échanges entre les États membres autres que la France. Elle aurait choisi la seule solution véritablement praticable.

La France réplique qu'il serait possible pour chaque État membre d'appliquer un niveau différent de taxe, ajusté pour tenir compte des variations en qualité et des échanges entre États.

La question n'est pas tellement de savoir si le système choisi par la Commission est le seul praticable ou si la solution proposée par le gouvernement français est excessivement compliquée; elle est plutôt de savoir si la Commission a dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation ou a commis une erreur de droit en procédant ainsi. L'arrêt St.-Nikolaus-Brennerei reconnaît que, dans le cadre de l'article 46, la Commission peut,

dans des « circonstances exceptionnelles et provisoires (justifiant) la mesure », avoir à adopter « dans les délais les plus brefs » des « mesures de sauvegarde immédiates contre les distorsions de concurrence ».

Selon nous, la Commission était en droit d'imaginer un système relativement simple imposant une taxe forfaitaire aux exportations françaises aussi longtemps qu'elles étaient en quantités significatives et à des prix sensiblement inférieurs à ce qui, dans une appréciation globale de la situation, pouvait être considéré comme le prix communautaire en vigueur. C'est d'autant plus vrai que — et la requérante ne l'a pas contesté — tant la taxe que le prix d'équilibre théorique étaient fixés à un niveau prudemment bas par rapport à la gamme des possibilités. Nous ne considérons pas que le bien-fondé des deuxième et troisième moyens ait été établi.

Le quatrième moyen de la France est relatif à l'un des éléments employés dans le calcul du prix d'équilibre. Le quatrième considérant du règlement contesté se lit comme suit:

« Considérant que les prix franco frontière des alcools non dénaturés français offerts dans la Communauté n'ont augmenté que légèrement tandis que le prix d'équilibre susvisé a subi une majoration significative; que, suite à l'évolution des prix de la mélasse au cours du dernier trimestre de l'année 1984, ce prix d'équilibre s'établit à 52 Écus par hectolitre; qu'il est, dès lors, nécessaire de relever en conséquence le montant de la taxe compensatoire... »

Ainsi que nous l'avons déjà dit, ni le règlement attaqué ni le règlement n° 2541/84 ne spécifient en fait la méthode de calcul du prix d'équilibre.

Le gouvernement requérant prétend que la Commission a eu tort de se référer pour le calcul du prix d'équilibre au cours mensuel à Rotterdam des prix caf pour la mélasse de canne à sucre. Selon la France, la mélasse de canne à sucre n'est utilisée comme matière première que pour moins de 20 % de l'alcool agricole produit dans la Communauté. La plus grande partie de l'alcool communautaire serait tiré de la mélasse de betterave à sucre dont la France est un des principaux producteurs, puisque cette mélasse est un sous-produit de la fabrication du sucre de betterave. Le prix caf constaté à Rotterdam pour la mélasse de canne à sucre serait par ailleurs sans pertinence, étant donné que les producteurs d'alcool s'approvisionnent en matières premières dans le cadre de contrats annuels et sont, ainsi, protégés contre les fluctuations mensuelles du prix, et parce que, pour des raisons techniques, la mélasse de canne à sucre et celle de betterave ne sont pas interchangeables.

Pour sa part, la Commission estime que la mélasse de canne à sucre est utilisée comme matière première pour environ 23 % de l'alcool communautaire, un chiffre qui n'est pas très loin des « moins de 20 % » avancés par le gouvernement français. Ce qui est plus important encore, c'est qu'il y a une relation persistante entre la mélasse de canne à sucre et la mélasse de betterave et que le seul prix qui fasse l'objet d'une quotation régulière est le prix caf de la canne à sucre qui est fixé à Rotterdam. La Commission a produit un tableau comparant le prix en Écus et en USD à Rotterdam avec le prix départ usine d'un producteur allemand. Ce tableau montre que le prix de la betterave est systématiquement plus élevé que le prix de la canne à sucre et que les deux tendent à évoluer dans le même sens, bien que l'écart entre eux puisse faire l'objet de fluctuations.

Le gouvernement du Royaume-Uni a soutenu qu'on ne peut guère s'attendre à un parallélisme direct entre ces deux prix. Il a

produit un graphique qui, traduisant les mêmes chiffres sur une base moyenne bimestrielle, révélait une corrélation moins directe. Même s'il ne s'agit pas là d'une corrélation précise, nous pensons devoir attacher une certaine valeur à quatre arguments invoqués par le Royaume-Uni et qui n'ont pas été suffisamment réfutés par les preuves ou arguments du gouvernement français. Premièrement, il y a une relation constante entre les prix de la canne à sucre et ceux de la betterave. Le gouvernement français n'est pas fondé à affirmer que la mélasse de canne à sucre et celle de betterave ne seraient pas interchangeables: les producteurs britanniques et des Pays-Bas utilisent les deux types de mélasse. Cependant, il est vrai que le nitrogène se trouve dans la mélasse de betterave alors qu'il doit être ajouté à celle de canne à sucre pour produire de l'alcool. En conséquence, la betterave doit bénéficier d'une prime par rapport à la mélasse de canne à sucre. Deuxièmement, cela aboutit à une relation de prix stable entre les deux types de mélasse et cette relation fait du prix caf de la canne à sucre à Rotterdam — seul prix qui fasse l'objet d'une quotation et, par conséquent, seul prix objectivement vérifiable — un prix de référence approprié. Troisièmement, il n'est pas vrai que tous les producteurs d'alcool de la Communauté concluent des contrats de livraison annuels; ce n'est certainement pas le cas au Royaume-Uni. Enfin, le fait que les producteurs français sont protégés contre les fluctuations mensuelles de prix est en réalité une conséquence de l'organisation française du marché. La Commission appuie ce point de vue en ajoutant que, même dans des États membres où des contrats annuels sont conclus, ils ne le sont pas nécessairement au même moment de l'année et que, en, tout cas, rien n'empêche les producteurs de s'approvisionner en plus sur le marché de Rotterdam.

A l'audience publique, le gouvernement français a contesté cette approche. Il a en particulier allégué que les prix départ usine

d'un producteur allemand ne seraient en aucune manière représentatifs des prix dans l'ensemble de la Communauté. Toutefois, le gouvernement français a admis qu'il n'avait pas été en mesure de produire des statistiques fiables susceptibles de réfuter les chiffres invoqués par la Commission ou de modifier les conclusions que l'on peut en tirer.

Compte tenu de tous ces facteurs, il n'a pas été démontré, selon nous, que la Commission aurait commis une erreur en prenant comme référence de base pour le prix d'équilibre théorique dans la Communauté le prix caf constaté à Rotterdam pour la mélasse de canne à sucre importée. Nous croyons que les preuves de la Commission concernant les relations entre la mélasse de canne à sucre et celle de betterave ne trouvent aucune réplique dans les observations du gouvernement français. Le quatrième moyen doit donc être rejeté.

Le cinquième moyen vise l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 2541/84 dans la version introduite par l'article 1^{er} du règlement contesté [la disposition équivalente dans le texte primitif du règlement n° 2541/84 est l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b)]. Cette disposition prévoit l'application de la taxe à moins que l'alcool n'ait été « dénaturé conformément aux dispositions applicables en France en la matière ».

Il s'ensuit que la taxe frappera un lot d'alcool non dénaturé même s'il est destiné à la dénaturation dans un autre État membre.

Bien qu'en un premier temps nous ayons eu quelques doutes quant au point de savoir s'il était nécessaire d'imposer la taxe sur de l'alcool dénaturé en France conformément aux normes du pays de destination, nous admettons l'explication de la Commission (qui n'a pas été contredite) que le seul alcool reconnu comme dénaturé en France est celui qui l'a été conformément aux normes françaises. En outre, il nous semble que, comme la Commission le souligne, le régime de la taxe compensatoire se trouverait miné, si, dans un État membre, un acheteur d'alcool qui n'a pas été dénaturé en France, mais doit l'être dans cet autre État membre, pouvait acheter cet alcool en exemption de taxe. Par conséquent, nous ne croyons pas que ce que la Commission a fait ait été illégal ou ait outrepassé ses pouvoirs d'appréciation.

Le sixième et dernier moyen invoqué par la France est que le règlement contesté devrait être annulé dans la mesure où la taxe frappe toutes les exportations françaises d'alcool, y compris celles dont le prix dépasse le prix d'équilibre et qui ne peuvent donc être considérées comme perturbant le marché au sens de l'article 46. La Commission répond que tout alcool produit en France, quels qu'en soient la qualité et le prix, bénéficie de l'organisation nationale de marché qui encourage, de fait, les exportations puisque les ventes sur le marché intérieur sont soumises à une taxe connue sous le nom de soulte. Ce dernier argument nous semble valable. Nous considérons que la Commission était en droit d'imposer cette taxe globalement.

Par conséquent, la requête du gouvernement français doit, selon nous, être considérée comme recevable dans sa totalité, mais être rejetée pour absence de fondement. La partie requérante devrait être condamnée aux dépens de la Commission et du gouvernement du Royaume-Uni.