

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. CARL OTTO LENZ

présentées le 12 juillet 1990 *

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

A — En fait

1. Dans la procédure qui fait l'objet des présentes conclusions, la Cour doit statuer sur une décision adoptée par la Commission le 30 novembre 1988 en vertu de l'article 93 du traité CEE et adressée à la République italienne.

2. Sur le contexte de cette décision, nous nous limiterons à rappeler les éléments suivants (pour les détails de l'affaire, nous renvoyons au rapport d'audience).

3. L'article 45 du règlement (CEE) n° 822/87 du Conseil, du 16 mars 1987, portant organisation commune du marché viti-vinicole¹ a institué un régime d'aides en faveur, notamment, des moûts de raisins concentrés rectifiés produits dans la Communauté, lorsqu'ils sont utilisés pour augmenter le titre alcoométrique visé à l'article 18 du même règlement. Pour la campagne 1987/1988, ce régime a été complété par le règlement (CEE) n° 2287/87 de la Commission, du 30 juillet 1987², dont l'article 2 précise les montants d'aide à prendre en considération.

4. Le gouvernement italien n'a pas considéré ce régime comme suffisant. Il a fait valoir qu'il avait demandé, dans une note adressée à la Commission le 12 septembre 1987, une aide complémentaire qui pouvait être éventuellement financée sur le budget national (solution qui a été, semble-t-il, rejetée par le comité de gestion, qui a pris part à l'adoption du règlement de la Commission susmentionné).

5. Un autre élément utile pour cette affaire est que le décret-loi italien n° 370/87, du 7 septembre 1987 (converti en loi n° 460 le 4 novembre 1987), a prévu que, pour les campagnes pour lesquelles on autorise — en application de l'article 18 du règlement n° 822/87 — l'augmentation du titre alcoométrique des raisins frais, etc., les producteurs de moût concentré rectifié, obtenu à partir de raisins produits en Italie et pour lesquels un prix maximal de vente a été fixé dans un décret ministériel, peuvent bénéficier d'une aide. Ce régime a été complété par un décret du 21 novembre 1987 fixant le montant de l'aide.

6. Le décret-loi cité en premier lieu a été notifié à la Commission par lettre du 14 septembre 1987 (celle-ci n'ayant été enregistrée, semble-t-il, que le 14 octobre 1987 par ses services). Par lettre du 11 décembre 1987, la Commission a communiqué au gouvernement italien — en considérant que les mesures d'aide italiennes étaient incompatibles avec le marché commun et qu'elles ne pouvaient bénéficier d'une dérogation à l'article 92 — qu'elle avait décidé d'ouvrir la

* Langue originale: l'allemand.

¹ — JO L 84, p. 1.

² — JO L 209, p. 26.

procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité CEE.

7. Cette procédure a abouti à la décision de la Commission mentionnée plus haut, dont les conclusions étaient, pour l'essentiel, que l'aide était illégale par violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité, qu'elle était en outre incompatible avec le marché commun et qu'elle devait donc être supprimée (la Commission devait être informée des mesures prises dans un délai de deux mois).

8. Il y a lieu d'examiner maintenant la question de savoir si cette décision peut être considérée comme valide ou si elle doit être annulée pour illégalité.

B — En droit

9. 1. Comme vous le savez, la requérante fait valoir, avant tout, que l'on invoque à tort l'article 92, paragraphe 1, selon lequel:

« Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. »

10. En réalité, la mesure italienne critiquée par la Commission n'aboutirait pas à favo-

riser les producteurs italiens, et elle n'affecterait pas non plus le commerce entre États membres. Elle viserait, en effet, à corriger des distorsions de concurrence existant entre des régions qui pratiquent l'augmentation du titre alcoométrique par l'adjonction de saccharose et d'autres régions dans lesquelles l'enrichissement ne peut avoir lieu que par l'utilisation — plus coûteuse — de moûts concentrés rectifiés. Ce serait certes en considération de cette situation qu'une aide communautaire a été instituée pour les producteurs ayant recours à ce dernier produit; elle ne serait toutefois pas suffisante pour couvrir la différence de coût. L'aide communautaire, qui ne tiendrait pas suffisamment compte de la différence de coût au sens de l'article 45, paragraphe 3, du règlement n° 822/87, ne permettrait donc pas le maintien des courants d'échange du moût concentré et des vins pour le coupage, tel que prévu à l'article 45, paragraphe 2, pour les zones viticoles C III. Au contraire, il y aurait lieu de constater — et ce compte tenu du fait que les moûts de raisins concentrés rectifiés proviendraient principalement des zones viticoles C III — que les exportations à partir de cette zone seraient en régression depuis l'instauration de l'aide communautaire. Il serait également significatif que l'aide communautaire fixée pour la campagne 1988/1989 a été d'un montant plus élevé (à savoir à peu près équivalente à la somme de l'aide communautaire accordée pour l'année précédente et de l'aide nationale italienne), ce qui a eu pour conséquence qu'il a été possible de renoncer à l'octroi d'une aide nationale supplémentaire.

11. Notre impression sur ce point — après tout ce qui a été exposé à ce sujet au cours de la procédure — est que la décision de la Commission ne saurait être annulée pour ce motif.

12. a) A cet égard, il ne paraît pas nécessaire de se prononcer sur l'argument de la Commission selon lequel la décision attaquée aurait été principalement adoptée — comme cela ressortirait de son article 1^{er} — sur la base de l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE, qui est libellé comme suit:

« La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 92, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure n'ait abouti à une décision finale. »

13. On sait que, sur cette base, la Commission a considéré — au motif que la disposition citée (qui, en vertu de la jurisprudence, est directement applicable) n'avait pas été respectée et qu'au contraire les mesures d'aide nationales avaient été exécutées avant l'aboutissement de la procédure ouverte par la Commission — que les aides étaient, pour cette raison même, illégales et ne pouvaient être régularisées. Il ne semble pas non plus utile de procéder à l'appréciation de la critique formulée sur ce point par la requérante dans sa réplique, selon laquelle la motivation de la décision attaquée ne comporterait aucun élément sur une exécution prématurée de l'aide nationale, mais viserait uniquement la compatibilité de l'aide au regard de l'article 92, paragraphe 3, alors qu'une illégalité de l'aide pour violation de l'article 93, paragraphe 3, ne serait mentionnée que tout à la fin de la décision.

14. b) Le point de départ à retenir pour l'appréciation est, en effet, d'abord le fait que la principale critique de la requérante vise le niveau de l'aide prévue par la Communauté, tel que fixé dans le règlement n° 2287/87 de la Commission. Ce problème a toutefois manifestement été traité — il faut le signaler — en relation avec l'adoption du règlement de la Commission par la procédure du comité de gestion. La suite logique aurait donc été d'attaquer *cette* mesure communautaire. Le délai de recours étant expiré, un État membre entièrement en droit d'agir ne peut, en revanche, certainement plus faire valoir que la mesure d'aide décidée par la Communauté n'est pas satisfaisante et, en particulier, pas suffisante au regard de l'objectif à poursuivre en application de l'article 45 du règlement n° 822/87, lequel n'aurait donc pu être atteint qu'avec l'aide d'une mesure nationale.

15. Selon nous, on ne saurait non plus objecter à cela qu'il s'agissait d'un problème urgent, étant donné que les mesures d'enrichissement en Italie n'étaient possibles qu'entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre 1987, et qu'une décision sur ce point aurait donc dû être prise bien avant le début de cette période. A cet égard, on peut renvoyer à la date du règlement n° 2287/87 de la Commission (le 30 juillet 1987), laquelle aurait permis d'entamer très tôt une procédure devant la Cour, et il convient également de rappeler que, dans le cadre d'une telle procédure, des mesures provisoires peuvent être ordonnées en application de l'article 36 de notre statut, possibilité dont — comme nous le savons — il est fait un usage croissant, et ce avec des résultats satisfaisants.

16. c) On remarquera, en outre, que la mesure italienne — comme cela a été

expressément souligné dans la décision attaquée — vise un produit qui fait l'objet d'une organisation commune de marché comportant une réglementation communautaire exhaustive. A cet égard, la jurisprudence a précisé depuis longtemps que, en présence d'un régime communautaire exhaustif (en l'espèce, il s'agit notamment du règlement n° 2287/87 de la Commission, déjà mentionné à plusieurs reprises), il n'est plus possible d'adopter unilatéralement des mesures nationales, en particulier dans la mesure où elles ont des répercussions sur un régime de prix commun, car cela constituerait une intervention dans le domaine de compétence exclusive de la Communauté. Sur ce point, nous renvoyons — sans entrer dans le détail des litiges visés — aux arrêts rendus il n'y a pas si longtemps dans les affaires 255/86³, 127/87⁴, 212/87⁵ et C-281/87⁶.

17. d) Or il est également exact — si l'on procède à une appréciation dans le cadre des dispositions supplétives du traité, sur lesquelles la décision est bel et bien fondée — que, comme le soutient la Commission, l'aide supplémentaire italienne a eu pour effet de favoriser la production italienne et qu'il y a lieu d'y voir aussi bien une distorsion de concurrence qu'une atteinte au commerce entre États membres.

18. Dans ce contexte, la requérante doit reconnaître qu'elle n'était pas fondée à mettre l'accent sur une comparaison entre la situation des producteurs de vin italiens et celle des producteurs d'autres États

membres qui tentent d'élever le titre alcoométrique par l'utilisation de *saccharose* (son objectif étant prétendument de parvenir à une égalité de traitement entre ceux-ci et les producteurs italiens). La Commission a en effet montré que l'augmentation du titre alcoométrique par l'utilisation de moûts de raisins concentrés rectifiés n'est pas seulement pratiquée en Italie, et que les zones viticoles C III — déjà mentionnées — englobent également (conformément à l'annexe IV du règlement n° 822/87) certaines régions en France et en Grèce. Dans la mesure où la requérante a cependant objecté qu'en France l'utilisation de saccharose était possible dans la plupart des régions — le moût n'y étant également utilisé que depuis peu, en quantités réduites, dans certaines zones — et qu'il fallait par ailleurs noter, en ce qui concerne la Grèce, qu'une augmentation du titre alcoométrique n'était que rarement pratiquée, et, dans ce cas, uniquement à l'aide de moûts de raisins concentrés (c'est-à-dire pas par l'utilisation de moûts de raisins concentrés rectifiés), la Commission a pu montrer de façon convaincante, dans la duplique, que même en France — comme cela ressort des demandes d'aides présentées — le moût de raisin concentré rectifié fait l'objet d'une très large utilisation (les chiffres cités par la Commission révèlent d'ailleurs que l'Italie, pour la campagne 1987/1988, a connu une forte augmentation des quantités de moûts de raisins concentrés rectifiés utilisées pour l'augmentation du titre alcoométrique, ce qui peut fort bien être considéré également comme la conséquence de l'aide supplémentaire nationale octroyée).

19. La Commission était donc tout à fait fondée à estimer que la mesure d'aide italienne visée entraînait une distorsion de concurrence (au moins par rapport aux pays dans lesquels l'augmentation du titre alcoométrique est obtenue de la même façon), et

3 — Arrêt du 4 février 1988, Commission/Royaume de Belgique (255/86, Rec. p. 705).

4 — Arrêt du 21 juin 1988, Commission/République hellénique (127/87, Rec. p. 3345).

5 — Arrêt du 22 septembre 1988, Unilec/Établissements Larroche Frères (212/87, Rec. p. 5075).

6 — Arrêt du 29 novembre 1989, Commission/République hellénique (C-281/87, Rec. p. 4015).

elle a également souligné à juste titre que cela ne pouvait être infirmé par le renvoi, effectué par la requérante, aux prix de marché italien (pour lesquels on ne constaterait aucune variation au cours de la période de six mois avant et après l'adoption du décret du 21 novembre 1987), cela ne prouvant rien quant à d'éventuelles répercussions sur les producteurs grecs et français, ni quant à la situation des prix qui aurait existé en Italie en l'absence de l'aide nationale.

20. La Commission est également fondée à considérer — en ce qui concerne le deuxième élément déterminant en application de l'article 92 du traité CEE — que la mesure nationale visée a entraîné une atteinte au commerce entre États membres. A cet égard, nous estimons qu'il suffit (la requérante n'ayant avancé aucun argument solide sur ce point) de se référer aux indications fournies dans la partie V de la décision attaquée, qui montrent clairement quel a été le volume de la production de vin en Italie, celui des exportations dans les autres États membres, celui des importations italiennes et, enfin, celui des exportations de moûts de raisins à partir de l'Italie.

21. 2. Dans la mesure où la requérante reproche ensuite à la décision — à supposer que l'article 92 du traité CEE soit applicable — d'avoir refusé à tort une dérogation à celui-ci, ce raisonnement — c'est-à-dire la thèse selon laquelle l'article 92, paragraphe 3, sous c), aurait pu être appliqué, car la mesure nationale aurait été destinée à promouvoir l'activité de régions présentant un fort excédent de vin — ne peut pas non plus être suivi.

22. La Commission a, au contraire, montré à juste titre que l'aide nationale — ayant été accordée uniquement en fonction des quantités utilisées — devait être considérée comme une simple aide au fonctionnement, c'est-à-dire comme une mesure qui — puisqu'elle ne s'accompagnait d'aucune mesure de restructuration — devait faire l'objet d'une appréciation particulièrement sévère. — En outre, la Commission a fait remarquer à juste titre que, en vertu de l'article 92, paragraphe 3, sous c), les aides ne doivent pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Or, tel serait le cas, car, d'une part, la mesure nationale devrait être considérée comme constituant une infraction au regard de l'organisation commune du marché viti-vinicole et, d'autre part, la mesure d'aide nationale a entraîné une augmentation de la production de moût et de vin, laquelle aurait abouti à une charge supplémentaire pour le fonds commun agricole. La Commission a d'ailleurs également rappelé, de manière tout à fait exacte, qu'elle dispose, en vertu de la jurisprudence (voir, par exemple, l'arrêt dans l'affaire 730/79⁷), d'une large marge d'appréciation dans l'application de l'article 92, et que la requérante n'a pas fait valoir — comme cela est nécessaire dans de telles affaires — que la Commission avait commis une erreur manifeste ou qu'elle s'était appuyée sur des données erronées.

23. 3. Nous ajouterons enfin — pour être complet — qu'il n'y a pas lieu d'examiner en l'espèce la remarque critique de la requérante (dont on ne sait pas si elle a été formulée en tant que moyen autonome) selon laquelle la violation de l'article 30 du traité CEE (dont il est fait état au point VI, paragraphe 3, troisième alinéa, de la déci-

⁷ — Arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris Holland VB/Commission (730/79, Rec. p. 2671).

sion) aurait dû être normalement invoquée dans le cadre d'une autre procédure.

24. Cet argument ne saurait être retenu, car les considérations visées ne constituent manifestement pas un motif déterminant pour la décision. Si cette appréciation figure bien dans la décision, elle n'a donc aucune

incidence sur la validité juridique de celle-ci, compte tenu des autres considérations invoquées pour la décision (le fait que *son contenu* ne saurait être contesté paraît d'ailleurs clair si l'on considère que l'aide n'a été accordée que pour le moût obtenu à partir de raisins italiens et que les produits nationaux ont donc bénéficié d'un avantage unilatéral).

C — Conclusion

25. Au vu de l'ensemble de ce qui précède, nous ne pouvons que proposer de rejeter le recours comme non fondé et de condamner la requérante aux dépens de l'instance conformément à ce qui a été demandé.