

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. F. G. JACOBS

présentées le 20 mai 1992 \*

*Monsieur le Président,  
Messieurs les Juges,*

1. Dans la présente affaire, la cour d'appel de Saint-Denis (Réunion) a saisi la Cour d'une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 177 du traité au sujet de la légalité, en vertu du droit communautaire, de certaines taxes dénommées octroi de mer, qui sont perçues à l'entrée de marchandises à la Réunion, un département français d'outre-mer. Dans nos conclusions présentées le 21 novembre 1991, nous avons déduit que de telles taxes étaient incompatibles avec les dispositions du traité relatives aux taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation et avec l'article 6 de l'accord entre la Communauté et la Suède, signé à Bruxelles le 22 juillet 1972, en tant qu'elles étaient perçues sur les importations en provenance, respectivement, d'États membres autres que celui dont faisait partie la région concernée ou de Suède.

2. Nous avons conclu également que la décision 89/688/CEE du Conseil, du 22 décembre 1989, relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer (JO L 399, p. 46), était invalide, dans la mesure où elle visait à autoriser la France à maintenir le régime actuel de l'octroi de mer jusqu'au 31 décembre 1992. Le Conseil a le pouvoir de déroger à certaines dispositions du traité CEE en faveur des départements français

d'outre-mer en vertu de l'article 227, paragraphe 2, mais nous avons estimé que cette disposition, telle qu'elle a été interprétée par la Cour dans l'arrêt du 10 octobre 1978, Hansen (148/77, Rec. p. 1787), ne permettait pas au Conseil de déroger aux dispositions du traité relatives aux droits de douane à l'importation et taxes d'effet équivalent. Bien que les faits à l'origine du présent litige se soient produits avant l'adoption de la décision 89/688 et que la question de sa validité n'ait par conséquent pas été soulevée expressément par la juridiction de renvoi, il nous a paru souhaitable, dans un souci de clarté, de préciser que, si l'octroi de mer constituait une taxe d'effet équivalent à un droit de douane, le Conseil n'était pas habilité à autoriser la France à maintenir cette taxe en vigueur et que la décision 89/688 était dès lors invalide.

3. Par ordonnance du 22 janvier 1992, la Cour a rouvert la procédure orale afin d'entendre les parties sur la question de savoir si la décision 89/688 était valide, dans la mesure où elle autorisait la France à maintenir en vigueur, jusqu'au 31 décembre 1992, le régime actuel de l'octroi de mer. Une nouvelle audience, à laquelle étaient représentés le gouvernement français, la Réunion, le Conseil et la Commission, a dès lors eu lieu le 31 mars 1992. Les secondes conclusions présentées aujourd'hui sont limitées aux questions qui ont été soulevées à cette audience.

\* Langue originale: l'anglais.

## La compétence de la Cour

4. La première question qu'il convient d'aborder est celle de savoir si la Cour est compétente pour statuer sur la validité de la décision 89/688 dans la présente affaire. Le Conseil n'a pas abordé cette question, s'en remettant à la sagesse de la Cour. Le gouvernement français et la Commission ont toutefois soutenu que la Cour ne pouvait statuer sur la question parce que, comme nous l'avons indiqué, les faits se sont produits avant l'adoption de la décision et la juridiction de renvoi n'a pas demandé à être éclairée sur sa validité.

5. Il est évidemment exact d'affirmer que la juridiction nationale n'a saisi la Cour d'aucune question se rapportant explicitement à la décision 89/688. Toutefois, saisie d'une demande de décision préjudicielle, la Cour n'a jamais considéré qu'elle devait s'en tenir aux dispositions invoquées spécifiquement par la juridiction nationale. Au contraire, elle a estimé logiquement qu'elle pouvait être amenée à statuer sur toutes dispositions de droit communautaire en rapport avec les problèmes auxquels se trouve confrontée la juridiction nationale (voir par exemple l'arrêt du 12 décembre 1990, SARPP, point 8, C-241/89, Rec. p. I-4695).

6. En l'espèce, la validité de la décision 89/688 a été mise en cause par la Commission, qui a admis que, si son point de vue selon lequel l'octroi de mer constituait une taxe d'effet équivalent à un droit de douane était exact, une telle taxe ne pouvait pas être rendue licite par une décision adoptée par le Conseil en vertu de l'article 227, paragraphe 2, du traité. Bien que la décision 89/688 ait été adoptée sur la base d'une proposition de

la Commission elle-même, cette dernière a expliqué que sa proposition reposait sur des considérations politiques. A juste titre, la Commission n'a pas tenté de défendre une autre qualification de l'octroi de mer qui, tout en étant juridiquement contestable, aurait pu justifier en apparence l'adoption de la décision.

7. Les circonstances de l'espèce illustrent la nécessité d'éviter une conception trop étroite des pouvoirs conférés à la Cour par l'article 177. Bien que la décision ne soit pas censée avoir d'effet rétroactif, ses effets dans le temps pourraient néanmoins susciter certains doutes. Il n'existe pas de raison de principe, semble-t-il, de traiter l'octroi de mer, auparavant illicite, comme ne devenant licite qu'à partir d'une date précise. En outre, il pourrait sembler paradoxal de ne tenir le régime de l'octroi de mer pour licite qu'après l'adoption d'une décision destinée à en assurer la réforme, comme ce serait le cas si aucun effet rétroactif n'était reconnu à la décision. Mais il existe un point plus important, en tant qu'il montre le rapport entre la validité de la décision et les questions soulevées devant la juridiction nationale: si la décision est valide, son adoption même implique nécessairement, selon nous, que l'octroi de mer ne saurait jamais être considéré comme un droit de douane ou une taxe d'effet équivalent. Dès lors, la validité de la décision est inséparable du litige pendant devant la juridiction nationale.

8. Il est donc évident de ce point de vue que la Cour est compétente pour statuer sur la validité de la décision et, à notre avis, il est tout à fait souhaitable qu'elle le fasse. Un défaut d'appréciation de la validité de la décision, dans des circonstances dans lesquelles l'invalidité de celle-ci découle inévitablement des autres éléments de l'arrêt, créerait une grande insécurité juri-

dique. De surcroît, il semble que les mêmes questions ne manqueront pas de se poser pour des périodes auxquelles la décision 89/688 est censée s'appliquer. Si la Cour devait s'abstenir de statuer sur la validité de la décision dans de telles circonstances, cette omission pourrait par conséquent porter atteinte à la fois à la sécurité juridique et aux intérêts de l'économie de procédure. L'argument en faveur d'une décision sur la question acquiert une nouvelle force maintenant que ce point a été complètement débattu.

#### La validité de la décision 89/688

9. Il nous faut donc examiner si, à la seconde audience, les parties ont avancé certaines raisons susceptibles de nous amener à revoir notre thèse selon laquelle la décision 89/688 est invalide. Cette décision a été défendue sur la base de deux moyens qui n'avaient pas été invoqués précédemment.

10. Le Conseil, qui n'avait pas présenté auparavant d'argumentation écrite ou orale, a fait valoir que l'attention s'était portée jusqu'ici exclusivement sur la perception de l'octroi de mer sur les marchandises importées à la Réunion. Toutefois, de l'avis du Conseil, la question centrale est celle de la légalité de l'exonération de l'octroi de mer au profit de la production locale. Selon le Conseil, cette exonération constitue une aide d'État au sens de l'article 92 du traité, laquelle était peut-être illicite antérieurement à la décision 89/688, mais a été rendue licite par l'adoption de ladite décision.

11. Nous ne pouvons admettre cet argument. Premièrement, la distinction à laquelle le Conseil attache de l'importance est, semble-t-il, dépourvue de pertinence. Les questions déferées à la Cour portent sur la légalité de certaines taxes perçues à l'entrée de marchandises à la Réunion. Pour les raisons exposées dans nos conclusions précédentes, nous estimons que ces taxes constituent des taxes d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation et que le Conseil n'a pas le pouvoir de déroger aux règles relatives à de telles taxes au bénéfice des départements français d'outre-mer. Même si l'affectation du produit de l'octroi de mer pouvait être considérée comme une aide au sens de l'article 92 ou si la non-perception de l'octroi de mer sur les produits locaux pouvait être considérée comme telle, cela est sans incidence sur la question de savoir si l'octroi de mer lui-même équivaut à une taxe d'effet équivalent à un droit de douane (voir l'arrêt du 11 mai 1992, *Compagnie Commerciale de l'Ouest*, point 32, C-78/90 à C-83/90, Rec. p. I-1847).

12. En tout état de cause, les dispositions du traité en matière d'aides d'État font partie des règles de concurrence. Ces règles sont mentionnées à l'article 227, paragraphe 2, premier alinéa, parmi les dispositions du traité auxquelles le Conseil n'a pas le pouvoir de déroger en vertu de l'article 227, paragraphe 2, deuxième alinéa. Il est exact que le Conseil dispose de certains pouvoirs en ce qui concerne l'applicabilité des dispositions du traité en matière d'aides: voir les articles 92, paragraphe 3, sous d), 93, paragraphe 3, troisième alinéa, et 94. Il ressort cependant de façon tout à fait claire tant des termes de ces dispositions que du préambule de la décision 89/688 elle-même que, en adoptant la décision en question, le Conseil n'agissait pas et n'avait pas l'intention d'agir en vertu des règles du traité rela-

tives aux aides d'État. L'application éventuelle de ces règles dans les circonstances de l'espèce est dès lors sans rapport avec la validité de la décision 89/688.

13. Le gouvernement français a tenté de justifier la validité de la décision 89/688 au motif qu'elle était fondée non seulement sur l'article 227, paragraphe 2, du traité, mais aussi sur l'article 235. A notre avis, il convient également de rejeter cet argument, car il saperait la distinction fondamentale établie par l'article 227, paragraphe 2, lui-même et confirmée dans l'arrêt Hansen, précité, entre les règles mentionnées au premier alinéa de cette disposition et celles qui relèvent du deuxième alinéa. Si le

Conseil pouvait en tout état de cause déroger, en vertu de l'article 235, à toutes les dispositions du traité aux fins de promouvoir le développement économique et social des départements français d'outre-mer, la structure et les termes de l'article 227, paragraphe 2, seraient détournés. La référence à l'article 235 dans le préambule de la décision, qui n'apparaissait pas dans la proposition de la Commission, ne saurait dès lors s'expliquer que par l'idée que l'article 227, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité ne conférait pas les pouvoirs nécessaires à l'adoption de la directive. L'article 235 ne saurait être interprété comme autorisant le Conseil à déroger aux dispositions du traité, alors que l'article 227, paragraphe 2, lui-même l'interdit.

## Conclusion

14. Nous continuons dès lors à penser que des taxes telles que l'octroi de mer doivent être considérées comme des taxes d'effet équivalent à des droits de douane et que la décision 89/688 est invalide pour autant qu'elle vise à autoriser le maintien du régime actuel de l'octroi de mer. Nous estimons que la Cour est compétente dans la présente affaire pour examiner la question de la validité de ladite décision et qu'il est souhaitable qu'elle le fasse dans l'intérêt de la sécurité juridique. En conséquence, nous sommes d'avis qu'il convient de répondre aux questions posées à la Cour dans les termes de nos conclusions du 21 novembre 1991.