CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 3 juin 1999 *

Le cadre factuel et juridique

1. De 1990 à 1992, l'entreprise danoise DAT-SCHAUB amba (ci-après «DAT-SCHAUB») a procédé à des exportations de viande bovine à destination des Émirats arabes unis, pour lesquelles elle a sollicité et obtenu des restitutions à l'exportation.

2. Le ministère des Denrées alimentaires, de l'Agriculture et de la Pêche danois (ci-après le «ministère») a cependant, à un moment donné, eu quelques doutes au sujet du bien-fondé de l'octroi desdites restitutions, doutes dont il a fait part aux services de la Commission.

3. Ceux-ci ayant fait savoir au ministère que les restitutions n'étaient effectivement pas dues en totalité, ce dernier a procédé à une compensation entre le montant des restitutions payées et les garanties constituées. DAT-SCHAUB a ensuite intenté une action contre le ministère devant l'Østre Landsret, en réclamant le remboursement de 9 898 936,75 DKR.

4. Afin de pouvoir aborder utilement la question préjudicielle dont nous a saisis l'Østre Landsret, il importe d'exposer au préalable les particularités des opérations commerciales auxquelles s'est livrée DAT-SCHAUB.

5. A Dubaï, principauté des Émirats arabes unis, a été créée la zone franche de Djebel Ali. DAT-SCHAUB a implanté dans cette dernière une entreprise de transformation de viande, Dubaï Meat Packers, vers laquelle elle a dirigé ses exportations de viande.

6. Une fois arrivée dans cette zone, la viande d'origine communautaire était transformée par ladite entreprise, avant d'être importée soit dans les Émirats arabes unis, soit dans d'autres États de la région, membres, comme les Émirats arabes unis, du Conseil de coopération pour les États

* Langue originale: le français.

arabes du Golfe (ci-après le «CCG»), entre lesquels est établie une zone de libre-échange.

7. Ces différentes opérations, parfaitement régulières au regard de la législation desdits États, étaient retracées dans des documents, eux aussi parfaitement réguliers, établis par des autorités locales. Étaient ainsi contrôlées tant l'entrée dans la zone franche que la sortie de celle-ci, que ce soit à destination des Émirats arabes unis ou d'un autre pays membre du CCG.

8. S'il y a eu problème, c'est au regard des règles communautaires relatives aux restitutions à l'exportation. En effet, dans les documents d'exportation établis par DAT-SCHAUB, au vu desquels les restitutions étaient octroyées, il était indiqué comme pays de destination les Émirats arabes unis. Ceci était exact au sens que la viande était effectivement débarquée dans cet État, mais ne l'était pas de manière aussi évidente au regard de ce que le droit communautaire entend, dans le cadre de la réglementation relative aux restitutions à l'exportation, par pays de destination et des exigences qu'il pose pour l'octroi des restitutions, puisque la viande était transformée dans la zone franche avant d'être dirigée partiellement vers les Émirats arabes unis et partiellement vers d'autres pays du CCG.

9. Aussi bien les parties à la procédure devant la juridiction danoise, c'est-à-dire DAT-SCHAUB et le ministère, que la Commission, qui a présenté des observations devant la Cour, tiennent pour acquis que les dispositions communautaires applicables aux exportations réalisées par DAT-SCHAUB durant la période considérée sont celles du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles [1].

10. Parmi les dispositions de ce dernier règlement, celle qui pose un problème est l'article 17, libellé comme suit:

«1. Le produit doit avoir été importé en l'état dans le pays tiers ou dans l'un des pays tiers pour lequel la restitution est prévue dans les douze mois suivant la date d'acceptation de la déclaration d'exportation; toutefois, des délais supplémentaires peuvent être accordés dans les conditions prévues à l'article 47.

2. Sont considérés comme importés en l'état les produits pour lesquels il n'apparaît en aucune manière qu'il y a eu transformation.

1 — JO L 351, p. 1.

Toutefois:

...

— un produit est considéré comme importé en l'état lorsqu'il a été transformé avant son importation, à condition que la transformation ait eu lieu dans le pays tiers où tous les produits résultant de cette transformation ont été importés.

3. Le produit est considéré comme importé lorsque les formalités douanières de mise à la consommation dans le pays tiers ont été accomplies.»

11. Devant la juridiction nationale, DAT-SCHAUB a soutenu que, en raison de l'existence de l'accord de coopération entre, d'une part, la Communauté économique européenne et, d'autre part, les pays parties à la charte du Conseil de coopération pour les États arabes du Golfe (l'État des Émirats arabes unis, l'État de Bahrein, le royaume d'Arabie saoudite, le sultanat d'Oman, l'État de Qatar et l'État de Koweit), approuvé par la décision 89/147/CEE du Conseil, du 20 février 1989 [2], même la partie des produits obtenus après transformation qui a été mise à la consommation dans des États membres du CCG autres que les Émirats arabes unis avait satisfait à la condition de l'article 17, paragraphe 2, second tiret. Le ministère a défendu le point de vue opposé.

12. C'est pour pouvoir trancher entre ces deux thèses que la juridiction nationale nous pose la question suivante:

«La notion de 'pays tiers' visée à l'article 17, paragraphe 2, second tiret, du règlement n° 3665/87 de la Commission, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, envisagée à la lumière de l'accord de coopération conclu entre la Communauté économique européenne et les pays parties à la charte du Conseil de coopération pour les États arabes du Golfe, approuvé par la décision n° 89/147/CEE du Conseil, du 20 février 1989, doit-elle être interprétée en ce sens que les pays parties à la charte sont considérés comme un seul pays tiers, ce qui implique qu'un produit qui, après transformation dans la zone libre de Djebel Ali dans les Émirats arabes unis, est importé et admis en libre circulation dans un autre pays partie à la charte est considéré comme ayant été importé en l'état au sens de l'article 17 du règlement?»

2 — JO L 54, p. 1.

Appréciation

13. Derrière cette formulation, on peut, en fait, discerner deux questions distinctes. L'une porte sur le sens qu'il convient d'attribuer à l'article 17, paragraphe 2, second tiret, du règlement n° 3665/87, pris en tant que tel. L'autre porte sur les inflexions qu'il conviendrait, éventuellement, d'apporter à l'interprétation de ladite disposition, dans l'hypothèse où la restitution est revendiquée pour des exportations réalisées vers les pays membres du CCG, à raison de l'accord passé par la Communauté avec lesdits pays. Examinons-les successivement.

L'article 17 du règlement n° 3665/87

14. L'article 17, paragraphe 1, du règlement n° 3665/87 subordonne le paiement d'une restitution différenciée à la condition que le produit ait été importé en l'état, dans un certain délai, dans le pays tiers ou dans l'un des pays tiers pour lequel la restitution est prévue, l'importation supposant l'accomplissement des formalités de mise à la consommation dans ce pays.

15. Manifestement, les exportations litigieuses de DAT-SCHAUB, qui, rappelons-le, étaient, d'après les documents remis aux autorités douanières danoises, destinées au Émirats arabes unis, ne satisfont pas à cette condition, puisqu'il n'est pas contesté que la viande exportée a, dans la zone franche de Djebel Ali où elle avait été débarquée, subi des transformations avant l'accomplissement des formalités de mise à la consommation soit dans les Émirats arabes unis, soit dans d'autres pays du CCG.

16. Ce n'est donc que si les conditions dans lesquelles ces transformations sont intervenues peuvent s'analyser comme correspondant très précisément à celles que pose l'article 17, paragraphe 2, second tiret, du règlement n° 3665/87, pour qu'une importation après transformation puisse être assimilée à une importation en l'état, qu'il est possible de reconnaître à DAT-SCHAUB un droit au paiement de la restitution.

17. Cette dernière disposition exige que la transformation ait eu lieu dans le pays tiers où tous les produits résultant de cette transformation ont été importés.

18. Or, il est établi que, après la transformation qu'elle a subie, la viande exportée par DAT-SCHAUB a été importée pour partie dans les Émirats arabes unis et pour partie dans d'autres États du CCG, de sorte que cette condition n'est manifestement pas remplie.

19. DAT-SCHAUB essaie, certes, de nous convaincre du contraire, en arguant de ce que l'article 17, paragraphe 1, du règle-

ment n° 3665/87 se référant à l'importation en l'état «dans le pays tiers ou dans l'un des pays tiers», il y aurait lieu de considérer que l'importation après transformation dans divers pays tiers pour lesquels la même restitution est prévue ouvre, aussi bien que l'importation dans un seul pays tiers, le droit à restitution. La requérante laisse ainsi entendre que c'est en raison d'une rédaction quelque peu défectueuse de l'article 17 qu'elle a été privée de restitutions auxquelles le législateur communautaire entendait lui ouvrir droit.

20. Mais, la Commission nous a fourni une explication qui permet d'exclure toute défectuosité rédactionnelle. Elle nous a, en effet, rappelé que le règlement n° 3665/87 s'applique à l'ensemble des restitutions prévues par les différentes organisations communes des marchés et fait valoir qu'à ce titre il doit englober toutes les hypothèses visées par celles-ci, et notamment celle, qu'ignore l'organisation commune propre à la viande bovine mais que connaît, par exemple, celle relative aux céréales, de la fixation de restitutions différenciées non pas par pays mais par zone, englobant plusieurs pays de destination.

21. Il n'y a, de ce fait, aucune incohérence entre le premier et le deuxième paragraphe de l'article 17. Les règles posées pour l'octroi de la restitution en cas d'importation après transformation sont tout simplement, pour des raisons de contrôle sur lesquelles nous reviendrons par la suite, plus contraignantes que celles applicables en cas d'importation en l'état.

L'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et les pays parties à la charte du CCG

22. L'accord de coopération entre les pays du CCG et la Communauté commande-t-il cependant, comme le prétend DAT-SCHAUB et ne l'exclut pas la juridiction nationale, que la restitution soit également versée dans le cas d'une mise à la consommation dans un pays du CCG autre que les Émirats arabes unis des produits issus de la transformation de la viande dans la zone franche de Djebel Ali?

23. Pour que tel soit le cas, il faudrait, tout à la fois, que DAT-SCHAUB puisse se prévaloir dudit accord pour écarter l'interprétation de l'article 17 du règlement n° 3665/87 qu'impose son libellé, mais aussi que puisse être mise en lumière une contradiction entre cette interprétation et les engagements souscrits par la Communauté vis-à-vis des États du CCG.

24. Or, le texte de l'accord fait apparaître que tel ne saurait être le cas. Comme le relèvent le ministère et la Commission, cet

accord est un accord-cadre, sans doute important en tant que tel, mais par lequel les parties ne s'engagent qu'à établir, dans les limites de leurs compétences respectives, «la coopération économique la plus large possible» dans une série de domaines qu'il énumère.

25. Dans le domaine commercial, il prévoit uniquement que les parties s'accordent le bénéfice de la clause de la nation la plus favorisée, renvoyant à un accord commercial à négocier ultérieurement l'adoption de dispositions concrètes destinées à faciliter les échanges.

26. Il est vrai que, comme le souligne DATSCHAUB, l'article 19 de l'accord prévoit que:

«Dans les domaines couverts par le présent accord, et sans préjudice de ses dispositions:

— le régime appliqué par les pays du CCG à l'égard de la Communauté ne peut donner lieu à aucune discrimination entre ses États membres, leurs ressortissants, leurs sociétés ou leurs entreprises;

— le régime appliqué par la Communauté à l'égard des pays du CCG ne peut donner lieu à aucune discrimination entre ces pays, leurs ressortissants, leurs sociétés ou leurs entreprises.»

27. Mais, comme le font valoir le ministère et la Commission, on ne voit pas en quoi le fait que la réglementation communautaire n'autorise le versement de la restitution à l'exportation, en cas de transformation avant l'importation, que dans les conditions strictes qu'énonce l'article 17, paragraphe 2, second tiret, du règlement n° 3665/87 pourrait s'analyser comme une violation de cette interdiction de discrimination.

28. Si un État membre du CCG autre que les Émirats arabes unis établissait une zone franche, où serait transformée de la viande exportée à partir de la Communauté, l'article 17 serait appliqué de la même manière que vis-à-vis des Émirats arabes unis. Dans cette hypothèse, les autorités communautaires ne considéreraient pas non plus que les pays du CCG constituent

au regard de cette disposition un État tiers unique.

29. Contrairement à ce que soutient DAT-SCHAUB, le CCG n'est pas un marché commun, et c'est bien pourquoi la réglementation douanière communautaire attribue un code d'identification particulier à chacun des pays du CCG. Cela signifie clairement qu'une opération commerciale avec l'un de ces pays ne saurait être assimilée à la même opération réalisée avec un autre.

30. Si l'on s'en tenait strictement au libellé de la question préjudicielle formulée par l'Østre Landsret, on pourrait arrêter le raisonnement sur le constat que la réglementation communautaire, telle qu'elle résulte de l'article 17 du règlement n° 3665/87, s'oppose, nonobstant l'existence de l'accord entre la Communauté et les pays du CCG, à ce que DAT-SCHAUB bénéficie de restitutions pour les exportations en cause dans le litige qui l'oppose au ministère.

31. Cependant DAT-SCHAUB a, dans ses observations, évoqué une série d'autres raisons que celles mises en avant par la juridiction nationale, qui devraient conduire à ce que lui soit reconnu un droit aux restitutions qu'elle revendique.

32. Pour être complet, et comme l'ont fait le ministère et la Commission dans leurs observations, je les examinerai brièvement.

Le principe de proportionnalité et la bonne foi

33. DAT-SCHAUB fait valoir que le principe de proportionnalité s'opposerait à ce que les restitutions lui soient refusées, alors que le taux de restitution était, à l'époque des opérations litigieuses, identique pour tous les pays du CCG. Elle ne s'est, dès lors, livrée à aucune manœuvre destinée à lui procurer un avantage indu.

34. Pour elle, les dispositions communautaires que lui oppose le ministère visent, à travers l'édiction d'obligations destinées à faciliter les contrôles, à éviter des fraudes, à l'origine d'enrichissements indus des opérateurs, et ne sauraient être appliquées dans toute leur rigueur lorsque, comme dans le cas des opérations auxquelles elle s'est livrée, non seulement les finances communautaires n'ont été en rien lésées, mais, de plus, ont été opérés, par les autorités des Émirats arabes unis et des autres pays membres du CCG, des contrôles minutieux,

permettant d'établir avec certitude quelle a été la destination finale de la marchandise.

35. Le ministère et la Commission s'inscrivent en faux contre cette présentation de la réglementation communautaire en matière de restitutions différenciées. Ils se réfèrent à la jurisprudence de la Cour, qui s'est toujours montrée extrêmement rigoureuse vis-à-vis des opérateurs économiques, lorsqu'elle a eu à statuer sur le bien-fondé et l'application de la réglementation communautaire dans ce domaine [3].

36. Ils insistent sur les risques de fraude inhérents à toute opération de transformation des produits exportés avant leur importation, c'est-à-dire leur mise à la consommation, et font valoir que l'adoption d'un régime de restitutions différenciées obéit toujours à des préoccupations de politique commerciale de la Communauté, d'orientation des flux des échanges, qui ne peuvent s'accommoder d'un changement de destination, quand bien même un tel changement n'apporterait aucun avantage financier à l'opérateur économique [4].

37. La Commission fait, à ce propos, remarquer que, à suivre DAT-SCHAUB dans son raisonnement, il y aurait également lieu de lui octroyer des restitutions si les produits transformés avaient été réexpédiés à partir de la zone franche de Djebel Ali vers n'importe quel autre pays pour lequel le montant des restitutions était, à l'époque des faits, identique à celui fixé pour les Émirats arabes unis et les autres pays membres du CCG, ce qui reviendrait à laisser les opérateurs économiques, et non les autorités de la Communauté, conduire la politique commerciale de celle-ci dans le domaine des produits agricoles.

38. Pour ma part, j'estime que la Cour ne saurait suivre DAT-SCHAUB sur le terrain où elle veut l'engager. Tout d'abord, on doit noter qu'invoquer le principe de proportionnalité pour faire prévaloir une interprétation d'une disposition communautaire différente de celle qui résulte de son libellé, tout en affirmant, comme le fait DAT-SCHAUB, que l'on n'entend pas mettre en cause la validité de ladite disposition, constitue une opération passablement hasardeuse.

39. Ensuite, je partage l'opinion de la Commission suivant laquelle on ne saurait critiquer des mesures destinées à faciliter les contrôles que doivent opérer les autorités communautaires, au motif que ces contrôles seraient tatillons, ou même dans certains cas inefficaces, dès lors qu'existe indubitablement un risque de fraude. Ceci est le cas lorsque sont entreprises des opérations de transformation qui, par elles-mêmes,

3 — Voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1984, Dimex (89/83, Rec. p. 2815); du 12 décembre 1985, Metelmann (276/84, Rec. p. 4057); du 31 mars 1993, Möllmann-Fleisch (C-27/92, Rec. p. I-1701); du 9 août 1994, Boterlux (C-347/93, Rec. p. I-3933), et du 28 mars 1996, Anglo Irish Beef Processors International e.a. (C-299/94, Rec. p. I-1925).

4 — Voir l'arrêt du 2 juin 1976, Milch-, Fett- und Eier-Kontor (125/76, Rec. p. 771).

offrent aux opérateurs peu scrupuleux des facilités pour faire perdre à ces autorités la trace des produits exportés.

40. Enfin, j'estime qu'un minimum de pouvoir d'appréciation doit être réservé aux autorités communautaires dans la mise en place des mesures de contrôle qu'elles estiment indispensables. Et c'est pourquoi je considère comme non pertinentes, au regard du traitement à réserver aux opérations effectuées par DAT -SCHAUB entre 1990 et 1992, les modifications de la réglementation, dans le sens de son assouplissement, intervenues ultérieurement. Ce n'est pas parce que le législateur communautaire, au vu de l'expérience acquise, estime à un moment donné être en mesure, comme il l'a fait par exemple dans le règlement (CE) n° 1384/95 [5] pour ce qui est du changement du pays de destination dans le cas de restitutions différenciées, d'alléger les contraintes que la réglementation fait peser sur les opérateurs économiques, qu'il est possible de considérer que la réglementation antérieure allait au-delà de ce qu'autorise le principe de proportionnalité.

41. Adopter pareil raisonnement n'irait, d'ailleurs, absolument pas dans le sens des intérêts desdits opérateurs, puisque cela conduirait la Commission à, pour ne pas se voir reprocher sa rigueur passée, maintenir intégralement, même si elle ne les estime plus indispensables, des contrôles instaurés à un moment donné.

42. Il faut, au contraire, permettre à la Commission de faire évoluer la réglementation avec souplesse, pour réaliser au mieux les objectifs assignés à la politique agricole commune.

43. Ce sont ces mêmes considérations qui me conduisent à écarter les arguments qu'entend tirer DAT-SCHAUB de l'adoption par la Commission, le 30 juin 1993, d'une décision permettant, précisément pour des opérations telles que celles réalisées entre 1990 et 1992 par DAT-SCHAUB, l'octroi de restitutions.

44. Saisie par les autorités danoises des difficultés rencontrées par DAT-SCHAUB en raison du mécanisme d'approvisionnement des pays du CCG qu'elle avait mis en place, la Commission a, en même temps qu'elle constatait que la réglementation applicable interdisait effectivement l'octroi de restitutions à l'exportation à DAT-SCHAUB pour les opérations qu'elle avait réalisées, estimé que, moyennant l'établissement de règles particulières de contrôle destinées à éviter tout risque de fraude, il était possible de tenir compte de la situ-

5 — Règlement de la Commission, du 19 juin 1995, modifiant le règlement n° 3665/87 en ce qui concerne notamment les adaptations nécessaires à la mise en œuvre de l'accord agricole du cycle d'Uruguay (JO L 134, p. 14).

ation particulière prévalant dans les pays du CCG et de l'intérêt de DAT-SCHAUB à développer sa présence commerciale dans cette région. En conséquence, elle a rendu possible l'octroi de restitutions pour des produits débarqués dans la zone franche de Djebel Ali, et transformés dans celle-ci, puis importés dans les différents pays du CCG.

45. Selon DAT-SCHAUB, cette dérogation apportée à la réglementation prouverait que cette réglementation méconnaissait, tout au moins dans son cas, le principe de proportionnalité.

46. Selon moi, elle prouve, tout d'abord, que la réglementation antérieure avait bien la portée que lui avait donnée le ministère. Elle fait apparaître, en second lieu, que la Commission, pour peu qu'on lui démontre la nécessité d'une adaptation dans un cas particulier, est toujours disposée à rechercher une conciliation entre la rigueur qui s'attache à une réglementation générale jugée indispensable pour préserver les intérêts de la Communauté et les intérêts d'un opérateur dont cette réglementation complique les activités, pour le reste parfaitement régulières [6].

47. On remarquera, par ailleurs, que cette décision de 1993 n'a pas été assortie d'une portée rétroactive [7], qui aurait pu aboutir à conférer à DAT-SCHAUB un avantage sur des concurrents qui auraient pu songer à mettre en place des mécanismes identiques, mais s'en étaient abstenus, pour ne pas se voir opposer les règles posées par l'article 17 du règlement n° 3665/87 et perdre ainsi le bénéfice des restitutions. Enfin, elle n'a été arrêtée que pour une période limitée, de manière qu'un bilan de son efficacité puisse être établi.

48. DAT-SCHAUB argue, enfin, du principe de bonne foi, qui devrait trouver à s'appliquer dans son cas, au motif que la lecture de l'article 17, paragraphe 2, second tiret, surtout si on le rapproche d'autres dispositions du règlement n° 3665/87, applicables en cas de changement de destination de marchandises ayant bénéficié d'une restitution différenciée, pourrait conduire un opérateur moyen à considérer que les opérations du type de celles qu'elle avait effectuées ouvraient droit à des restitutions.

49. Je pense, cependant, que, même si la disposition en cause aurait pu être rédigée d'une manière plus claire, elle peut être comprise par un opérateur raisonnablement avisé.

6 — Voir, par exemple, l'arrêt du 23 février 1983, Fromançais (66/82, Rec. p. 395).

7 — Sur l'impossibilité, dans ces conditions, de lui reconnaître une telle portée, voir l'arrêt du 15 juillet 1993, GruSa Fleisch (C-34/92, Rec. p. I-4147).

Conclusions

50. Je vous propose, en conséquence, de répondre de la manière suivante à la question préjudicielle posée par l'Østre Landsret:

«La notion de 'pays tiers' visée à l'article 17, paragraphe 2, second tiret, du règlement (CEE) n° 3665/87 de la Commission, du 27 novembre 1987, portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, envisagée à la lumière de l'accord de coopération conclu entre, d'une part, la Communauté économique européenne et, d'autre part, les pays parties à la charte du Conseil de coopération pour les États arabes du Golfe (l'État des Émirats arabes unis, l'État de Bahrein, le royaume d'Arabie saoudite, le sultanat d'Oman, l'État de Qatar et l'État de Koweit), approuvé par la décision 89/147/CEE du Conseil, du 20 février 1989, ne peut être interprétée en ce sens que les pays parties à la charte sont considérés comme un seul pays tiers, ce qui impliquerait qu'un produit qui, après transformation dans la zone franche de Djebel Ali dans les Émirats arabes unis, est importé et admis en libre circulation dans un autre pays partie à la charte serait considéré comme ayant été importé en l'état au sens de l'article 17 du règlement n° 3665/87.»