CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 17 FÉVRIER 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'article 19 du règlement n° 120/67/CEE du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales prévoit que lorsque le prix caf d'un ou de plusieurs des produits visés à l'article 2, à savoir le blé tendre, le blé dur, l'orge, le maïs et le seigle, dépasse de façon sensible le prix de seuil, que cette situation est susceptible de persister et que, de ce fait, le marché de la Communauté est perturbé ou menacé d'être perturbé, les mesures nécessaires peuvent être prises.

Les règles générales régissant cette disposition ont été fixées par le règlement CEE n° 1968/73 modifié par le règlement CEE n° 2623/73 du Conseil. Ces règles prévoient que la situation décrite est susceptible d'entraîner l'application d'un prélèvement à l'exportation. Par ailleurs, elles précisent, entre autres, les éléments dont il faut tenir compte pour la fixation du prélèvement. Nous citerons parmi ces éléments, au regard des produits énumérés à l'article 1 d) du règlement n° 120/67/CEE au nombre desquels figurent les préparations fourragères à base de céréales, l'élément visé à l'article 3, paragraphe 2, sous b), selon lequel il y a lieu de tenir compte de la quantité de céréales nécessaires à la fabrication des produits concernés et le cas échéant, de la valeur des produits dérivés.

Une situation dans laquelle l'application du prélèvement à l'exportation dans le secteur des céréales s'avérait nécessaire s'est présentée pour la première fois en août 1973. D'après le règlement CEE n° 2207/73 de la Commission, les prélèvements à l'exportation n'étaient appliqués, à l'époque, qu'à l'orge et au maïs. Par la suite, cette réglementation a été constamment étendue. Aux termes du règlement CEE n° 311/74 de la Commission, entré en vigueur le 7 février 1974, elle s'appliquait également aux préparations fourragères à base de céréales de la position tarifaire 23.07. On appliquait à cet égard un taux de prélèvement uniforme de 26,25 UC pour l'ensemble des produits de la position tarifaire et cela, en vertu des règlements CEE n^{os} 317/74, 381/74, 410/74 et 427/74 de la Commission, sans changement jusqu'au 24 février 1974. Le règlement CEE n° 433/74 de la Commission a ensuite apporté une modification à partir du 25 février 1974. La nomenclature des prélèvements était transformée, c'est-à-dire que l'on distinguait désormais les préparations fourragères en fonction de leur teneur en poids en produits céréaliers au sens du chapitre 10 et des positions n^{os} 11.01 et 11.02 (à l'exclusion de la sous-position 11.02 G) et le prélèvement était différencié en conséquence. Dès lors, le montant du prélèvement pour des produits d'une teneur en poids en produits céréaliers de 5 à 15 % s'élevait à 3,50 UC et il atteignait 24,50 UC pour les produits dont la teneur en poids en produits céréaliers était supérieure à 65 %.

Ces règlements revêtent de l'importance en l'espèce pour les raisons suivantes.

L'entreprise Effem à Verden qui fabrique des préparations utilisées en particulier dans l'alimentation des chiens et des chats a exporté au cours de la période du 7 au 22 février 1974 des préparations visées aux positions tarifaires n^{os} 23.07 BI a1 et 23.07 BI b1 vers des pays tiers. Ces exportations ont été assujetties au prélèvement à l'exportation tel qu'il était fixé

1 — Traduit de l'allemand.

par les règlements de la Commission que nous venons de rappeler. L'entreprise Effem considère ces prélèvements comme illicites. Elle estime qu'ils sont excessifs; à son avis, le montant maximum applicable était celui qui résultait du règlement CEE n° 433/74 de la Commission, si tant est que les produits qu'elle exportait aient contenu des composants céréaliers, ce qui a tout au plus été le cas dans une proportion de 5 à 15 % de la teneur en poids.

Pour cette raison, l'entreprise Effem a formé un recours contre l'avis de recouvrement auprès du Finanzgericht de Hambourg. Elle fait notamment valoir qu'en arrêtant les règlements énumérés dans l'ordonnance de renvoi, la Commission n'a pas respecté les critères définis par le règlement CEE n° 1968/73 du Conseil modifié par le règlement CEE n° 2632/73 et qu'en particulier elle n'a pas tenu compte des éléments prévus par l'article 3, paragraphe 2, sous a) à c). Pour être exact, le prélèvement aurait dû être calculé en fonction de la teneur en composants céréaliers des produits en cause. Or, de tels composants céréaliers n'étaient contenus que dans les produits exportés relevant de la position tarifaire n° 23.07 BI a 1. Les produits de la position tarifaire n° 23.07 B I b 1 contenaient certes de l'amidon mais pas de céréales au sens du chapitre 10 et au sens des positions tarifaires n^{os} 11.01 et 11.02. En outre la Commission aurait dû différencier le taux de prélèvement selon la teneur en composants céréaliers des produits. L'entreprise Effem considère que l'on ne saurait en aucun cas admettre la validité d'un régime de prélèvement aux termes duquel le montant du prélèvement excéderait considérablement la valeur des composants assujettis.

Le Finanzgericht saisi du litige au principal estime que les doutes ainsi exprimés à l'égard de la validité du régime des prélèvements en cause ne sont pas dépourvus de fondement. Par l'ordonnance du 5 août 1975 il a donc décidé de surseoir à statuer et de déférer à la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, la question préjudicielle suivante:

«Les règlements CEE n° 311/74 de la Commission du 6 février 1974, n° 317/74 du 7 février 1974, n° 381/74 du 14 février 1974, n° 410/74 du 18 février 1974 et n° 427/74 du 20 février 1974, sont-ils valides dans la mesure où ils fixent en annexe un taux de prélèvement uniforme de 26,25 UC par tonne pour les produits énumérés sous la position tarifaire n° 23/07, sans tenir compte dans chaque cas de la teneur en amidon, ou bien le taux de prélèvement appliqué aux produits de cette position tarifaire devrait-il être différencié à l'instar des dispositions de l'annexe au règlement CEE n° 433/74 du 21 février 1974?»

Lors de l'appréciation de la validité des règlements litigieux de la Commission, il convient certainement de reconnaître le bienfondé de l'argument de la Commission selon lequel elle pouvait agir, *à titre préventif*, aux fins de protéger le marché commun. Elle n'était nullement tenue d'attendre une évolution dangereuse des exportations et de réagir à chaque fois sur la base des expériences acquises par des mesures appropriées à chaque cas particulier. On peut à cet égard renvoyer aux règles générales sur lesquelles les actes de la Commission se fondent. C'est ainsi que l'article 19 du règlement n° 120/67/CEE traite, comme nous l'avons vu, non seulement des perturbations du marché, mais également des *menaces* de perturbations.

De même, le règlement CEE n° 1968/73 rappelle explicitement, lui aussi, dans le cadre des règles générales correspondantes, que la nécessité d'empêcher les perturbations sur le marché communautaire figure parmi les éléments qui doivent être pris en considération.

S'il est établi que la Commission pouvait prendre des mesures à titre préventif, cela signifie en même temps qu'elle devait agir sur la base de prévisions pouvant tout au plus s'appuyer sur une série d'indices. Une telle action n'est jamais à l'abri d'erreurs. Si elles se produisent, il ne

s'ensuit pas obligatoirement que le résultat atteint par la Commission doit être considéré comme illégal. Un tel jugement ne saurait notamment se situer sur un plan purement rétrospectif; en d'autres termes, il n'est pas possible, sur la base d'une simple comparaison entre le règlement nº 433/74, arrêté à la fin du mois de février et se référant à des expériences acquises et éventuellement à une situation économique modifiée, et sur la base des règlements arrêtés au début du mois de février, de conclure à l'illégalité de ces derniers.

En outre, c'est à juste titre que la Commission a souligné le fait qu'elle dispose d'une large liberté d'appréciation lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'arrêter des mesures de politique économique. Effectivement, les règlements du Conseil fixant les règles générales à appliquer dans le secteur des céréales en cas de perturbation ne définissent pas toujours des critères précis; ils se réfèrent en partie à des éléments vaguement formulés tels que «la prévention des perturbations du marché» ou la prise en considération de l'«aspect économique des exportations.» En outre, les critères fixés par le Conseil se réfèrent en partie à différents points de vue qu'il convient de soupeser et d'harmoniser. C'est ce qu'il ne faut pas perdre de vue lors de l'appréciation des règlements litigieux, de même, d'ailleurs, qu'il ne faut pas perdre de vue le fait qu'il n'est pas possible d'éviter une certaine conception forfaitaire dans le cadre de cette réglementation protectrice comme nous la retrouvons en général dans les réglementations des marchés agricoles. Il est donc impossible d'exiger de la Commission qu'elle impose chaque produit en fonction de ses particularités; il faut au contraire lui reconnaître le droit de procéder par groupes de produits, notamment lorsque cette méthode s'avère appropriée à la situation du marché.

Nous éprouvons néanmoins des doutes sérieux quant à la validité des mesures prises par la Commission dans le secteur en cause. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, (comme la requérante au principal l'a justement relevé) du montant du prélèvement de la position tarifaire nº 23.07 qui se fonde sur le prélèvement applicable au maïs et une teneur moyenne en maïs de 75 %; il s'agit seulement de savoir si l'on pouvait exiger de la Commission qu'elle procède à une différentiation selon les groupes de produits, dans le cadre de la position tarifaire précitée.

Un certain nombre de considérations s'imposent à cet égard.

D'abord, il importe de noter que ce n'est pas au printemps 1974 que le prélèvement à l'exportation — abstraction faite de ce qu'il est une sorte de reflet des prélèvements à l'importation qui existent depuis longtemps — a été appliqué pour la première fois. En février 1974, la Commission ne faisait donc pas face à une situation l'obligeant à mettre en œuvre dans un délai très bref un mécanisme compliqué pour un grand nombre de produits, ce qui aurait naturellement justifié le fait qu'elle ne pouvait pas consacrer trop de temps et d'attention à chaque produit en particulier. Au contraire, la réglementation était déjà appliquée depuis le mois d'août 1973, bien que dans un premier temps elle l'ait été seulement à certaines sortes de céréales, et son domaine d'application a ensuite été progressivement étendu. En février 1974, la nouveauté a consisté, en substance, à inclure la position tarifaire nº 23.07 dans la réglementation, comme le révèle une comparaison avec le règlement CEE nº 255/74 qui a précédé le règlement CEE nº 311/74. La Commission était donc confrontée à un problème relativement restreint, ce qui conduit naturellement à apprécier son action sur la base de critères plus rigoureux même si on lui reconnaît en principe une large liberté d'appréciation.

La Commission nous a ensuite déclaré qu'elle avait été incitée à arrêter les mesures litigieuses parce qu'à partir du mois de septembre 1973, elle avait constaté un nombre toujours croissant de demandes de certificat d'exportation pour les pré-

parations fourragères qui, à l'époque, n'étaient pas encore assujetties au prélèvement. Elle avait ainsi acquis l'impression que l'application des prélèvements à l'exportation aux céréales s'était traduite à l'exportation par une esquive vers les préparations céréalières, c'est-à-dire les préparations fourragères visées à la position tarifaire n° 23.07. Nous pensons qu'il était certainement concevable, dans ces conditions de concentrer dans un premier temps les mesures sur de telles préparations céréalières, d'autant plus qu'il était possible d'étendre ces mesures dans les plus brefs délais aux produits analogues, comme en témoigne d'ailleurs la succession rapide des règlements de la Commission qu'il s'agit d'apprécier en l'espèce. En revanche, on ne comprend pas bien la raison pour laquelle la mesure litigieuse a été appliquée d'une manière générale à l'ensemble des préparations fourragères visées à la position tarifaire 23.07, et notamment aux préparations dans lesquelles les produits céréaliers ne jouent qu'un rôle mineur, c'est-à-dire dans des cas où une menace pour le marché des céréales était pratiquement inexistante.

Ensuite, il importe, pour apprécier la validité des règlements litigieux, de relever que le règlement CEE n° 1968/73 du Conseil applicable en l'espèce dispose explicitement, dans son article 3, paragraphe 2 b), qu'il est tenu compte de la quantité de céréales nécessaires à la fabrication des produits concernés. A cet égard, il faut certes admettre que cette règle se réfère à tous les produits visés à l'article 1, sous c) et d), du règlement n° 120/67. Mais nous ne saurions en conclure qu'une différentiation selon les positions tarifaires serait suffisante dans tous les cas. S'il en résulte un schéma manifestement trop sommaire pour le mécanisme des prélèvements, et si les circonstances permettent de prendre davantage en considération le principe de la proportionnalité, une différentiation s'impose certainement aussi dans le cadre d'une seule position tarifaire. A cet égard, il est évident qu'aucune personne sensée ne saurait exiger que l'on tienne compte des caractéristiques de chaque produit particulier dans le cadre d'une position tarifaire qui, comme la position tarifaire n° 23.07, comprend un grand nombre de préparations. Toutefois nous estimons que le fait de procéder à une subdivision en quelques groupes de produits comme le prévoit la nomenclature du règlement CEE n° 311/74, en fonction de la teneur en amidon, ou comme le prévoit le règlement n° 433/74, au regard de la teneur en produits céréaliers, n'aurait pas compliqué outre mesure la tâche de la Commission.

Même en partant d'une large liberté d'appréciation de la Commission, nous pensons devoir en conclure que les mesures en cause ne sont pas conformes aux règles générales fixées par le Conseil ni au principe de la proportionnalité, et ce, eu égard au fait que la Commission a omis au début du mois de février 1974 de différencier sommairement les produits lorsqu'elle a assujetti la position tarifaire n° 23.07 au régime des prélèvements à l'exportation et lorsqu'elle a étendu celui-ci à des marchandises qui ne contiennent pas, ou seulement en très faible quantité, des produits soumis au prélèvement. Les règlements de la Commission cités dans l'ordonnance de renvoi sont donc entachés d'illégalité. En revanche, la comparaison entre le taux du prélèvement prévu pour la position tarifaire n° 23.07 par les règlements critiqués, et le taux de prélèvement maximum également applicable à cette position tarifaire tel qu'il résulte du règlement CEE n° 433/74 (il en résulte que la situation économique n'a pas pu fondamentalement se modifier) permet, semble-t-il, d'admettre que les règles instituées par le dernier règlement de la Commission ne soulèvent pas d'objections puisqu'elles ont apporté une certaine différentiation et appliqué un taux de prélèvement relativement faible aux produits d'une teneur réduite en produits céréaliers, voire même renoncé à l'application du prélèvement pour les produits présentant une teneur très faible en produits céréaliers.

En conséquence, nous pensons qu'il y a lieu de répondre à la question posée par le Finanzgericht de Hambourg que les règlements CEE n^{os} 311/74, 317/74, 381/74, 410/74 et 427/74 de la Commission ne sont pas valides dans la mesure où ils ont fixé un taux de prélèvement uniforme pour tous les produits énumérés sous la position tarifaire 23.07 sans tenir compte de leur teneur en produits céréaliers.