ARRÊT DE LA COUR
DU 9 MARS 1976 [1]

Effem GmbH contre Hauptzollamt Lüneburg (demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Hamburg)

Affaire 95-75

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Céréales — Aliments composés pour le bétail — Quantité de céréales incorporée — Prise en considération — Absence — Prélèvement forfaitaire à l'exportation — Fixation — Inadmissibilité (Règlement CEE n° 120/67, art. 1)

La fixation d'un prélèvement forfaitaire à l'exportation indifféremment applicable quelle que soit la quantité, négligeable ou importante, de céréales incorporée dans les aliments composés pour le bétail énumérés sous la position 23.07 du tarif douanier commun ne répond pas aux dispositions du droit communautaire.

Dans l'affaire 95-75

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Finanzgericht Hamburg et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

EFFEM GMBH

et

HAUPTZOLLAMT LÜNEBURG (bureau principal des douanes de Lüneburg),

une décision à titre préjudiciel sur la validité des règlements (CEE) de la Commission n[os] 311/74, du 6 février 1974 (JO n° L 34, p. 19), 317/74, du 7 février 1974 (JO n° L 35, p. 8), 381/74, du 14 février 1974 (JO n° L 43, p. 9), 410/74, du 18 février 1974 (JO n° L 46, p. 5) et 427/74, du 20 février 1974 (JO n° L 49, p. 15) fixant les prélèvements à l'exportation dans le secteur des céréales,

1 — Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, H. Kutscher et A. O'Keeffe, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que le jugement de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

L'article 19 du règlement (CEE) n° 120/67 du Conseil (JO du 19. 6. 1967, p. 2269) prévoit que lorsque les prix du marché mondial (prix caf) dépassent de façon sensible les prix du marché communautaire (prix de seuil), les mesures nécessaires peuvent être prises.

Ces mesures ont été définies sous forme de règles générales par le règlement n° 1968/73 du Conseil, du 19 juillet 1973 (JO n° L 201, p. 10), modifié par le règlement n° 2632/73 du Conseil, du 28 septembre 1973 (JO n° L 272, p. 18).

Au cours de la campagne 1973-1974, face à la hausse du prix des céréales sur le marché mondial, menaçant de créer une situation de pénurie dans la Communauté, des prélèvements ont été introduits à l'exportation dans le secteur des céréales.

Les aliments composés pour bétail contenant des céréales et relevant de la position tarifaire 23.07 du tarif douanier commun, qui n'avaient tout d'abord pas été affectés, ont été assujettis pour la première fois par le règlement n° 311/74 de la Commission du 6 février 1974, fixant des taux de prélèvement uniformes de 26,25 UC par tonne pour toutes les préparations visées à la position tarifaire 23.07 et ce, sans tenir compte de leur teneur en amidon. Cette réglementation a été maintenue dans les règlements 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. Ces règlements n'indiquent pas non plus si la teneur en amidon des préparations fourragères est déterminée sur la base des céréales qu'elles contiennent, au sens de l'annexe A de l'article 1 du règlement n° 120/67/CEE, ou bien si cette teneur est définie par rapport à d'autres composants contenant de l'amidon mais qui ne relèvent pas de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

Par le règlement CEE n° 433/74 du 21 février 1974, la Commission a ensuite

arrêté une réglementation des prélèvements, applicable à partir du 25 février suivant, qui, d'une part, distingue les préparations litigieuses d'après leur teneur en produits céréaliers, et, d'autre part, spécifie que le prélèvement ne s'applique qu'aux seuls produits du chapitre 10 et des positions tarifaires nos 11.01 et 11.02 (à l'exclusion de la sous-position 11.02 G). En même temps, les montants des prélèvements sont différenciés sur la base du taux en produits céréaliers.

Au cours de la période du 7 au 22 février 1974, la requérante au principal, qui a son siège en Allemagne, a exporté en Autriche, en Suède et en Suisse 405 537 kg de préparations utilisées dans l'alimentation des animaux domestiques, visées par la position n° 23.07 B I a 1 du tarif douanier commun, et 188 048 kg de préparations visées par la position n° 23.07 B I b 1. Sur la base de ces exportations, le bureau des douanes de Verden a procédé par un avis du 29 avril 1974 au recouvrement de la somme de 57 028,60 DM à titre de prélèvement.

Le 27 mai 1974, la requérante au principal a formé un recours direct contre cet avis, alléguant que le tarif forfaitaire fixé par les règlements applicables en l'espèce était illicite, et que seuls les produits de la position 23.07 B I a 1 contenaient des composants céréaliers, alors que ceux de la position 23.07 B I b 1 contenaient certes de l'amidon, de la farine basse de blé, des germes de froment, de l'amidon de maïs et du gluten de maïs, mais pas de céréales au sens du chapitre 10 ou des positions 11.01 et 11.02. Si le montant du prélèvement litigieux avait été calculé sur la base du règlement n° 433/74, il se serait élevé à un montant de 4 864,12 DM, que la requérante se déclarerait prête à régler.

Par ordonnance du 5 août 1975, enregistrée au greffe de la Cour le 3 septembre suivant, le Finanzgericht de Hambourg a, conformément à l'article 177 du traité CEE, suspendu la procédure et demandé à la Cour de statuer, à titre préjudiciel, sur la question 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 devait-il être différencié à l'instar des dispositons de l'annexe au règlement CEE n° 433/74 du 21 février 1974?

Le tribunal de renvoi se demande si, en l'espèce, peut être reconnue à la Commission la possibilité que les arrêts de la Cour du 24 octobre 1973 (Balkan, 5-73, Recueil 1973, p. 1091 et Schlüter, 9-73, Recueil 1973, p. 1135) ont reconnue au Conseil d'une appréciation globale des avantages et inconvénients du système à mettre en place, dans une situation en évolution constante et quasi imprévisible. Or ici, la Commission aurait su depuis juillet 1973 que le niveau des prix mondiaux était susceptible de provoquer des exportations de la Communauté, et aurait eu le temps d'améliorer l'instrument du prélèvement.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 24 octobre 1975 par la Commission des Communautés européennes, et le 13 novembre 1975 par la requérante au principal.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La *requérante au principal* fait valoir que ses produits ne contiendraient

qu'une proportion relativement faible d'amidon qui, dans le cas notamment du produit «Frolic», ne proviendraient pas essentiellement d'un pourcentage en céréales du chapitre 10 et des positions nos 11.01 et 11.02 du tarif douanier commun. Ils ne constitueraient pas des préparations fourragères au sens de mélanges de différentes sortes de céréales ou de produits céréaliers, mais seraient composés plutôt de différentes sortes de viandes et de tripes. Les perturbations survenues dans le secteur des céréales n'auraient donc pu les toucher que dans une faible mesure.

Le fait de n'avoir pas tenu compte de cette situation constituerait une violation du système des organisations communes de marchés et par conséquent des articles 39 et 40 du traité CEE, de l'article 19 du règlement n° 120/67 et des règlements nos 1968/73 et 2632/73.

En appliquant la tarification légale et différenciée du règlement n° 433/73, la requérante au principal n'aurait dû payer qu'un prélèvement de 4 864,21 DM au lieu de 57 028,60 DM. Une série de composants donnant lieu au prélèvement selon le règlement n° 311/74 et les règlements ultérieurs, exportés séparément, n'auraient pas été assujettis au prélèvement: la semoule de riz, les brisures de riz, l'amidon de maïs et le gluten de maïs. Certes, d'autres éléments, exportés séparément, l'auraient été, mais, en raison de leur faible proportion dans le produit entier, le taux uniforme de 26,25 UC par tonne aboutirait à une charge excessive dépassant plusieurs fois la valeur de ces produits et pas seulement la différence entre leur prix sur le marché mondial et dans la Communauté. Parmi ces produits auraient figuré la farine de blé tendre, les gruaux d'orge, la farine basse de blé et vraisemblablement l'amidon de germes de blé. Au contraire, selon le règlement n° 433/74, seuls certains produits seraient grevés, et, en raison de leur faible teneur en poids en céréales, d'un taux inférieur au 1/7e de celui pris pour base par le règlement n° 311/74.

La Commission aurait eu connaissance de la situation dès l'été 1973. Elle ne pouvait pas confondre les produits litigieux avec ceux éventuellement fabriqués pour tourner la réglementation et le prélèvement. Elle aurait su que, pour les préparations fourragères de la position tarifaire 23.07, des graduations étaient nécessaires, dans le cadre de l'organisation du marché des céréales, en fonction soit de la teneur en amidon, soit de la teneur en céréales.

Cela résulterait des différenciations existant dans le tarif douanier commun, mais surtout de celles contenues dans l'annexe au règlement (CEE) n° 311/74 et dans les règlements ultérieurs. En effet les différenciations en fonction de la teneur en amidon y seraient énumérées, mais elles ne se seraient pas concrétisées dans les taux de prélèvement. Il serait incompréhensible qu'en dépit de la hâte avec laquelle les règlements devaient être adoptés, une telle différenciation n'ait pas pu être effectuée comme ce fut le cas peu après.

Les arrêts de la Cour de justice dans les affaires 5-73 et 9-73 précitées ne pourraient être invoqués, celles-ci concernant une situation totalement différente.

La *Commission* est d'avis qu'il n'existerait pas d'interdiction légale de fixer pour plusieurs produits un seul et même taux de prélèvement lorsque la situation du marché l'exige ou le permet.

Le texte même de l'article 3, paragraphe 2, alinéa b), du règlement n° 1968/73, selon lequel la Commission doit tenir compte des quantités de céréales nécessaires à la fabrication des produits concernés et, le cas échéant, de la valeur des produits secondaires, ne permettrait pas de conclure forcément à l'existence d'une telle obligation de différencier. L'exigence ainsi posée serait satisfaite lorsque la Commission arrête des réglementations différentes selon les positions tarifaires, sans se livrer à d'autres distinctions à l'intérieur d'une seule position tarifaire.

Une telle obligation s'opposerait à l'esprit du règlement nº 1968/73, dont les dispositions se caractérisent non par des obligations et des critères rigides, mais par la large liberté d'appréciation et de décision qu'elles accordent à la Commission dans un cadre défini par des directives à portée très générale, particulièrement en matière de politique d'organisation des marchés. La Commission pourrait par exemple fixer le montant le moins élevé possible, et se baser sur des valeurs moyennes lorsque les différents produits et composants ne peuvent être identifiés et différenciés avec exactitude à cause de leur grand nombre. Pour que le tarif des prélèvements reste applicable en pratique, il serait impossible de différencier à l'infini. Et pourquoi des taux de prélèvement uniformes seraient-ils admissibles pour plusieurs produits réunis dans une sous-position tarifaire mais non pas pour toute une position tarifaire?

Ainsi, les prélèvements fixés dans les règlements litigieux seraient soumis au contrôle judiciaire sous l'aspect du détournement de pouvoir.

En ce qui concerne l'accusation de détournement de pouvoir, les mesures prises par les règlements litigieux ne s'expliqueraient que compte tenu de la grave crise du marché des céréales culminant à la fin janvier et au début février 1974. La situation sur le marché des céréales à l'époque aurait été analysée en détail dans les affaires 78-74 (Recueil 1975, p. 421) et 5-75 (Recueil 1975, p. 759). Toutes les céréales de base, puis tous leurs produits de transformation générale, à l'exclusion des aliments composés pour bétail, auraient été frappés par les prélèvements. Il serait inexact que les produits céréaliers utilisés par la requérante au principal, tels que farine basse de blé, germes de blé, semoule de riz et gruaux d'orge, en aient été exempts.

Au fur et à mesure que s'accentuait la crise, les montants des prélèvements se seraient élevés, de même que se serait renforcée la nécessité de s'opposer préventivement aux difficultés pouvant survenir aussi dans le secteur des aliments composés pour bétail contenant des céréales. De plus, l'expérience aurait montré que tout renforcement de mesures de sauvegarde dans le commerce extérieur conduisait à tenter d'esquiver celles-ci à l'aide de produits de substitution de même valeur et relevant de positions tarifaires exemptes de taxes ou moins taxées.

Eu égard à l'augmentation des quantités d'aliments composés pour bétail ayant fait l'objet de certificats d'exportation: septembre 1973: 7 505 tonnes, octobre 1973: 14 686 tonnes, novembre 1973: 16 322 tonnes, décembre 1973: 18 459 tonnes, et janvier 1974: 19 790 tonnes, la Commission aurait cru constater un accroissement de ces exportations, présentant des analogies frappantes avec l'évolution des prix du marché mondial et des prélèvements à l'exportation.

Eu égard au nombre de produits visés à la position tarifaire 23.07 susceptibles de contenir n'importe quel pourcentage de n'importe quel produit céréalier dans n'importe quelle combinaison, il aurait été extrêmement difficile de constater avec la précision nécessaire quels éléments composés pour bétail constituaient la part principale de ces exportations.

Dans cette situation la Commission pouvait soit renoncer à des mesures préventives et ne fixer des prélèvements à l'exportation que pour les «aliments pour bétail», à l'exportation desquels des problèmes s'étaient manifestés et dont la nature et la composition étaient connues. Mais alors elle n'aurait pu garder la direction des opérations en cette matière et n'aurait pu que réagir au coup par coup. En outre, tant qu'il était impossible de dire de manière suffisamment sûre qu'il n'y aurait des difficultés que pour les aliments pour bétail contenant des céréales, mais non pas pour les produits riches en amidon ou inversement, la Commission ne pouvait savoir si son action était suffisante et correcte si elle différenciait les produits assujettis au prélèvement d'après

ces teneurs. C'est pourquoi elle aurait décidé de recourir à une solution globale préventive sous la forme de prélèvements afin de pouvoir exempter immédiatement les produits si cela était justifié en cas d'amélioration de la situation ou d'une connaissance plus complète de l'évolution du marché et des exportations.

Si en cette matière on s'est formellement fondé sur une nomenclature différenciée en fonction de la teneur en amidon, cela serait dû en particulier au fait que les milieux commerciaux et les autorités de l'organisation du marché étaient familiarisés avec cette nomenclature par les prélèvements à l'importation.

Grâce à l'évolution des tendances du marché et à l'obtention d'informations plus sûres, les prélèvements auraient pu être limités par le règlement n° 433/74 à un nombre restreint de produits pouvant être livrés sur la base de leur teneur en produits céréaliers d'un type particulier.

Dans ces circonstances la Commission aurait choisi un montant établi sur la base de 75 % du prélèvement frappant le maïs, transformé surtout en aliments pour bétail; ce montant se serait élevé à la moitié environ du prélèvement frappant le son et l'amidon et presque au tiers du prélèvement frappant le blé.

Si l'on considérait les choses rétrospectivement, il pourrait sembler que la Commission aurait déjà dû arrêter dans le règlement n° 311/74 des dispositions conformes au règlement n° 433/74.

En fait, au moment où la Commission devait agir, et qui serait seul déterminant du point de vue de l'appréciation de l'exercice de ses pouvoirs, les conditions d'une action permettant d'arrêter des dispositions conformes à celles décidées au règlement n° 433/74 n'auraient pas été réalisées.

Attendu que la requérante au principal, représentée par Me Paetow, avocat au barreau de Hambourg, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Kalbe, son conseiller juridique, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales à l'audience du 28 janvier 1976;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 17 février 1976;

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 5 août 1975, parvenue à la Cour le 3 septembre suivant, le Finanzgericht de Hambourg a posé en vertu de l'article 177 du traité CEE une question préjudicielle sur la validité des règlements (CEE) de la Commission nos 311/74 du 6 février 1974 (JO n° L 34, p. 19), 317/74 du 7 février 1974 (JO n° L 35, p. 8), 381/74 du 14 février 1974 (JO n° L 43, p. 9), 410/74 du 18 février 1974 (JO n° L 46, p. 5) et 427/74 du 20 février 1974 (JO n° L 49, p. 15), fixant les prélèvements à l'exportation dans le secteur des céréales;

que cette question a été soulevée dans le cadre d'un recours introduit contre un avis de recouvrement d'un montant de 57 028,60 DM adressé à la requé-

rante au principal par l'administration des douanes au titre de prélèvements à l'exportation vers des pays tiers de préparations utilisées dans l'alimentation des animaux domestiques, visées par les positions nos 23.07 B I a 1 et 23.07 B I b 1 du tarif douanier commun;

2 attendu qu'il est demandé si 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 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 si le taux de prélèvement appliqué aux produits de cette position tarifaire devait être différencié à l'instar des dispositions de l'annexe au règlement (CEE) n° 433/74 du 21 février 1974 (JO n° L 50, p. 10) rendu applicable aux mêmes produits à partir du 25 février 1974;

3 attendu que, aux termes de l'article 19 du règlement n° 120/67/CEE du 19 juin 1967 (JO n° L 117, p. 2269), les mesures nécessaires peuvent être prises si le prix caf d'un ou de plusieurs produits dépasse de façon sensible le prix de seuil, si cette situation est susceptible de persister et si, de ce fait, le marché de la Communauté est perturbé ou menacé d'être perturbé;

que le règlement n° 1968/73 du Conseil, du 19 juillet 1973 (JO n° L 201, p. 10), définissant les règles générales à appliquer dans le secteur des céréales en cas de perturbation, modifié par le règlement n° 2632/73 du 28 septembre 1973 (JO n° L 272, p. 18), dispose à son article 1, paragraphe 3, que «le marché de la Communauté est perturbé ou menacé de l'être ... lorsque le niveau élevé des prix dans le commerce international est de nature à entraver l'importation dans la Communauté de produits visés à l'article 2 du règlement n° 120/67/CEE, ou à provoquer la sortie de la Communauté de ces produits, de sorte que la sécurité des approvisionnements n'est plus ou risque de ne plus être assurée par la Communauté»;

attendu qu'en cas de perturbation du marché, lesdits règlements autorisent l'application d'un prélèvement à l'exportation pour un ou plusieurs produits figurant à l'article 1 du règlement 120/67/CEE, et notamment pour certains produits relevant de la position tarifaire 23.07 B;

que, pour la fixation du prélèvement à l'exportation desdits produits, il est tenu compte, entre autres éléments, de la quantité de céréales nécessaire à la

fabrication des produits considérés, et des possibilités et conditions de vente des produits en cause sur le marché mondial;

5 attendu que, dès lors, la fixation d'un prélèvement forfaitaire indifféremment applicable quelle que soit la quantité, négligeable ou importante, de céréales incorporée dans les produits considérés ne saurait répondre à ces dispositions;

que tel serait le cas d'un prélèvement de 26,25 UC par tonne applicable à des produits ne comportant qu'une faible quantité de céréales, alors, d'ailleurs, que le montant forfaitaire dépasserait plusieurs fois la valeur de ces produits;

6 attendu que la modulation du prélèvement apparaissait d'autant plus possible que le règlement 433/74/CEE fixe, notamment pour les mêmes produits, des montants différenciés pour cinq groupes de préparations selon leur teneur en poids en produits céréaliers (à savoir: de 5 % à 15 %, de 15 % à 30 %, de 30 % à 50 %, de 50 % à 65 %, et supérieure à 65 %) et ne fixe aucun montant pour de telles préparations ayant une teneur en poids en produits céréaliers égale ou inférieure à 5 %;

qu'à l'époque où le règlement 433/74 a été arrêté le marché des céréales continuait à être perturbé;

qu'en fixant un même montant forfaitaire pour tous les produits relevant de la position tarifaire susdite, les règlements attaqués n'ont pas tenu compte des quantités de céréales nécessaires à leur fabrication;

7 attendu que la situation déficitaire sur le marché des céréales, à laquelle la Commission devait faire face au moment de la publication du premier règlement litigieux, était connue d'elle depuis août 1973 et avait donné lieu dès cette époque à l'application de prélèvements à l'exportation pour certaines sortes de céréales;

que, d'autre part, tout en tenant compte de la liberté d'appréciation dont dispose la Commission en matière de politique économique, elle était en mesure d'apporter une différenciation selon les sous-positions tarifaires et d'appliquer des prélèvements calculés sur la base des taux en produits céréaliers, comme elle l'a fait par la suite par le règlement n° 433/74;

8 attendu qu'en conséquence il y a lieu de déclarer invalides les règlements de la Commission n^{os} 311/74 du 6 février 1974, 317/74 du 7 février 1974, 381/74 du 14 février 1974, 410/74 du 18 février 1974, et 427/74 du 20 février 1974,

pour autant qu'ils fixent pour les produits énumérés sous la position tarifaire 23.07 un prélèvement forfaitaire indifféremment applicable quelle que soit la quantité négligeable ou importante de céréales incorporée dans ses produits;

Sur les dépens

9 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Finanzgericht de Hambourg, dit pour droit:

Sont invalides les règlements de la Commission n^{os} 311/74 du 6 février 1974, 317/74 du 7 février 1974, 381/74 du 14 février 1974, 410/74 du 18 février 1974, et 427/74 du 20 février 1974 pour autant qu'ils fixent pour les produits énumérés sous la position tarifaire 23.07 un prélèvement forfaitaire indifféremment applicable quelle que soit la quantité négligeable ou importante de céréales incorporée dans ses produits.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 9 mars 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt