ment ne saurait être affectée par la nature douanière ou fiscale du prélèvement ainsi instauré;

2° L'article 6, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 22 donne pouvoir à l'État membre importateur de fixer le montant supplémentaire au prélèvement, sous réserve des mesures à prendre en commun dans le cadre de la procédure prévue à l'article 17;

3° La validité du règlement n° 135/62 de la Commission n'est pas affectée, au regard des règlements n° 22 du Conseil et 109/62 de la Commission, par la circonstance qu'il n'a pas tenu compte du prix d'offre individuel pour fixer le prélèvement supplémentaire;

4° La validité du règlement n° 135/62 de la Commission n'est pas affectée par les prescriptions de son article 2 prévoyant son entrée en vigueur immédiate;

et décide :

Il appartient au Bundesfinanzhof de statuer sur les dépens de la présente instance.

Ainsi jugé à Luxembourg le 13 décembre 1967.

Lecourt Donner Strauß
Trabucchi Monaco Mertens de Wilmars Pescatore

Lu en séance publique à Luxembourg le 13 décembre 1967.

Le greffier
A. VanHoutte

Le président
R. Lecourt

Conclusions de l'avocat général M. Karl Roemer, présentées le 21 novembre 1967 [1]

Sommaire

Introduction (exposé des faits, questions déférées par le tribunal de renvoi) 595
Réponses aux questions déférées 597
Remarques préliminaires 597

1 — Traduit de l'allemand.

I — Validité du règlement nº 22 598

1. Compétences du Conseil sur la base du titre 2 de la deuxième partie du traité C.E.E. 598

2. Le système des prélèvements pouvait-il être introduit par voie de règlement? 601

3. Promotion des échanges avec les pays tiers 603

II — Validité du règlement nº 135 604

1. La Commission était-elle compétente pour fixer le montant supplémentaire? 604

2. La fixation d'un montant supplémentaire général est-elle licite ou non? 607

3. Le règlement nº 135 pouvait-il entrer en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel? 608

III — Résumé 611

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

Dans la procédure de renvoi qui nous intéresse aujourd'hui, il s'agit de savoir si le montant supplémentaire perçu dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille est licite ou non. La question a été soulevée dans le contexte suivant :

Le 19 novembre 1962, l'entreprise Neumann, qui est demanderesse dans le procès devant la juridiction allemande, a fait dédouaner des poulets abattus en provenance de Pologne et relevant de la position 02.02 du tarif douanier commun. Cela, conformément au règlement nº 22 du Conseil portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille, qui était en vigueur à cette époque, et selon lequel l'importation de volaille en provenance de pays tiers donnait lieu à la perception de prélèvements destinés à compenser la différence existant entre les prix des céréales fourragères à l'extérieur et à l'intérieur de l'État membre importateur et à assurer une certaine préférence aux producteurs de la Communauté. Le prélèvement a été calculé d'après le taux applicable à partir du 5 novembre 1962. Par la suite (au moyen d'avis de taxation du 13 décembre 1962), le bureau des douanes a réclamé le paiement d'un montant supplémentaire sur la base du règlement nº 135 de la Commission, publié au Journal officiel des Communautés européennes le 7 novembre 1962. L'article 6 du règlement nº 22 prévoyait la perception d'un tel montant pour le cas où le prix d'offre franco frontière tombait au-dessous du prix d'écluse, c'est-à-dire du prix calculé, en tenant compte des prix des céréales fourragères sur le marché mondial, d'un coeffi-

cient de perfectionnement représentatif pour les pays tiers et d'autres charges de production et de commercialisation. Le montant supplémentaire était destiné à compenser la différence entre le prix d'offre et le prix d'écluse.

Toutefois, la demanderesse s'est refusée à payer le montant qui lui était réclamé. Elle a donc introduit une réclamation auprès du bureau principal des douanes et, celle-ci n'ayant pas abouti, elle a saisi le Finanzgericht de Nuremberg et, enfin, n'ayant pas obtenu ce qu'elle demandait, elle s'est pourvue devant le Bundesfinanzhof qui est la plus haute instance allemande en matière d'imposition. Elle a soulevé au cours de ce procès toute une série de questions relatives à l'interprétation et à la validité du droit communautaire. Le Bundesfinanzhof, estimant qu'une réponse à ces questions était nécessaire pour rendre son arrêt, suivant en cela les conclusions de la demanderesse et du ministère fédéral des finances (partie intervenante), a décidé de suspendre la procédure par ordonnance du 25 avril 1967 (après avoir étudié à fond le caractère impératif de l'article 177 du traité C.E.E.) et a demandé à la Cour de statuer sur les questions suivantes :

1° *a*) Le traité instituant la Communauté économique européenne confère-t-il aux institutions de cette Communauté le droit d'établir des régimes de prélèvement directement applicables dans les États membres, comme le Conseil l'a fait par son règlement n° 22 du 4 avril 1962 (J.O., p. 959)?

b) En cas de réponse affirmative à la question *a* :
Les montants à percevoir au titre du prélèvement constituent-ils des impositions (« Abgaben ») au sens de droits de douane ou d'impôts (« Steuern ») ou, si ce n'est pas le cas, que sont-ils?

c) En cas de réponse affirmative à la première hypothèse envisagée par la sous-question *b* :
Dans ces conditions, le traité instituant la Communauté économique européenne a-t-il eu pour effet de transférer à la Communauté le pouvoir de légiférer, en tant qu'une partie de la souveraineté fiscale?

2° En cas de réponse affirmative à la question 1, *a* : Faut-il comprendre l'article 6, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 22 du Conseil dans ce sens que le pouvoir de fixer un prélèvement supplémentaire appartenait uniquement à l'État membre, à l'exclusion des institutions de la Communauté?

3° Le règlement n° 135/62 de la Commission (Journal officiel des Communautés européennes, page 2621) viole-t-il le règlement n° 22 du Conseil et le règlement n° 190/62

de la Commission (J.O., p. 1939) auxquels il se réfère formellement, motif pris de ce qu'alors que ces deux textes prévoient un prélèvement supplémentaire pour le cas où le prix d'offre tombe au-dessous du prix d'écluse, le règlement n° 135/62 (selon les allégations de la demanderesse) ne tient pas compte du prix d'offre pour fixer le prélèvement supplémentaire, ou n'en tient pas suffisamment compte?

4° Le règlement n° 135/62 de la Commission dispose qu'il entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes : cela affecte-t-il sa validité?

Le Conseil, la Commission de la Communauté économique européenne et la demanderesse dans le procès devant la juridiction nationale ont présenté des observations écrites, conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice. Tous ces intéressés ont également présenté des observations orales au cours de l'audience du 7 novembre.

A la lumière de ces explications, nous essayerons de répondre aux questions déférées.

Réponses aux questions déférées

Remarques préliminaires

Permettez-nous cependant de faire tout d'abord quelques brèves remarques préliminaires.

La première concerne — si nous pouvons nous exprimer ainsi — le grief de la demanderesse selon lequel le Bundesfinanzhof se serait limité à reproduire l'argumentation des parties sans indiquer quelle était son opinion sur les questions soulevées. Ce grief est juste, mais reste sans influence sur la recevabilité du renvoi, étant donné que les dispositions de procédure sur ce point n'exigent nulle part du tribunal de renvoi une motivation au sens d'un exposé de son opinion juridique sur les questions déférées, aussi souhaitable et utile que cela puisse être pour permettre à la Cour de se prononcer.

La seconde remarque concerne l'allégation de la demanderesse que le Bundesfinanzhof n'a pas soumis à la Cour tous les points de droit qu'elle avait soulevés lors du procès devant la juridiction nationale au sujet du droit communautaire. Nous devons donc nous demander si notre examen est limité aux points déférés par la juridiction nationale ou si l'examen de validité sollicité peut s'étendre à des points qui n'ont été jugés importants que par une des parties devant la juridiction nationale. En principe, nous serions tenté de répondre à cette question dans le sens d'une

interprétation large des pouvoirs conférés à la Cour dans le cadre de l'article 177. Surtout, lorsqu'il s'agit d'examiner la validité d'actes communautaires, examen qui peut avoir des effets graves, nous ne devrions donc pas nous sentir lié par les points de droit que la juridiction nationale a soulevés, mais nous devrions considérer comme recevable sinon un examen exhaustif d'office, tout au moins un examen des arguments des parties qui ont trait au contenu de l'ordonnance de renvoi et qui semblent suffisamment pertinents pour la discussion juridique. Bien entendu, nous nous demanderons plus tard seulement si c'est le cas en l'espèce.

La troisième remarque concerne la définition de l'objet du procès. Comme la Commission le souligne à juste titre, dans la procédure devant la juridiction nationale, il est seulement question de prélèvements sur des importations provenant de pays tiers, c'est-à-dire de la réglementation prévue à l'article 6 du règlement n° 22 et des dispositions qui en découlent. Nous n'avons donc pas à nous occuper d'autres questions. En outre, il est exact que le Bundesfinanzhof ne soulève au fond que des questions de validité et que celles qui ont trait à une interprétation du droit communautaire sont destinées à élucider le problème de la validité. Seule nous intéresse, par conséquent, la question de savoir si certaines dispositions du règlement n° 22 et du règlement n° 135, auquel il sert de base, sont valables du point de vue du droit communautaire, et c'est seulement dans le cadre des recherches à ce sujet que nous aurons à examiner l'interprétation du droit communautaire. C'est en fonction de cette constatation que se divisera notre examen et non, par contre, en fonction de l'ordre des questions adopté par le Bundesfinanzhof dans son ordonnance de renvoi.

I — Validité du règlement n° 22

Nous devrons donc nous occuper en premier lieu de la validité du règlement n° 22 dont l'article 6 sert de base au règlement n° 135 de la Commission relatif à la fixation d'un montant supplémentaire. Trois points sont à examiner ici.

1. Compétences du Conseil sur la base du titre 2 de la deuxième partie du traité C.E.E.

En premier lieu, la demanderesse dans le litige initial conteste la validité du règlement n° 22 en se référant à l'article 38, paragraphe 2, du traité C.E.E., selon lequel « sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus, les règles prévues pour l'établissement du Marché commun sont applicables aux produits agricoles ». Il s'ensuivrait que les dispositions des articles 18 et suivants sur l'établissement d'un tarif douanier commun s'appliqueraient également aux produits agricoles. Les dérogations

aux règles générales devraient être expressément prévues. Cela ne serait pas le cas pour le système de prélèvements du règlement n° 22 institué par le Conseil. On ne pourrait faire appel en particulier à l'article 43 du traité parce qu'il contient seulement des règles de procédure pour l'établissement de la politique agricole commune. De même, l'article 40, qui définit la teneur des compétences du Conseil, ne permettrait aucune des dérogations que prévoit le règlement n° 22, car les prélèvements ne pourraient être considérés comme des « réglementations de prix » ou des « systèmes de report » au sens du paragraphe 3 de l'article 40.

Ces considérations appellent de notre part les remarques suivantes, qui sont conformes à l'opinion de la Commission, du Conseil et du ministère fédéral des finances (dans la mesure où son opinion nous est connue par l'ordonnance de renvoi).

Il est certes exact qu'en principe les dispositions relatives à l'établissement du Marché commun et, partant, celles relatives au tarif extérieur commun s'appliquent également aux produits agricoles, comme le laisse clairement apparaître l'article 38. Toutefois, le point de départ de l'argumentation de la demanderesse est critiquable dans la mesure où elle exige que les dérogations aux règles générales soient *expressément* prévues aux articles 39 à 46. Comme le souligne à juste titre la Commission en se référant à la jurisprudence dans les affaires 90 et 91-63, des conditions moins rigoureuses sont suffisantes ici, ou, en d'autres termes : il suffit que des dérogations aux règles générales puissent être déduites de façon claire et non équivoque des dispositions en question. C'est le cas, par exemple, lorsque des dérogations aux règles générales du traité résultent nécessairement de la nature des organisations agricoles de marché sur lesquelles porte en partie le contenu des articles en question. En conséquence, nous devons seulement nous demander si cela vaut pour le système des prélèvements litigieux, c'est-à-dire s'il résulte d'une façon quelconque des dispositions du titre 2 sur l'agriculture que l'introduction de ce système était légale.

Tout d'abord, il est intéressant de constater que d'autres passages du traité contiennent également des indices précis à l'appui de l'idée que la réglementation dounière prévue aux articles 18 et suivants pourrait précisément être affectée par les mesures en vue de l'établissement d'une politique agricole commune. C'est ce que la Commission a montré en se référant au renvoi 1 concernant la position 07.01 de la liste F de l'annexe I au traité : « En principe, le taux est fixé au niveau de la moyenne arithmétique. Un ajustement éventuel pourra être effectué en fixant les droits saisonniers *dans le cadre de la politique agricole* de la Communauté ». Elle a précisé en outre cette idée en se référant au renvoi 2 *b* concernant les positions douanières 10.07 et ex 11.01 contenues également dans la liste F de l'annexe I au

traité : « Jusqu'au moment où *le régime à appliquer sera déterminé dans le cadre des mesures prévues à l'article 40, paragraphe 2*, les États membres pourront, par dérogation aux dispositions de l'article 23, suspendre la perception du droit sur ces produits ».

Toutefois, nous ne nous attarderons pas davantage sur ce point; nous examinerons plutôt les conclusions que l'on peut tirer des dispositions des articles 40 et 43 qui nous intéressent notamment ici.

Pour ce qui est tout d'abord de l'article 43, il est certes erroné de le qualifier de pure disposition de procédure. Cela serait en contradiction évidente avec le paragraphe 2 de cet article, aux termes duquel la Commission présente des propositions sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune, y compris la substitution aux organisations nationales de l'une des formes d'organisation commune prévues à l'article 40, paragraphe 2, ainsi que la mise en œuvre des mesures spécialement mentionnées au présent titre. Lorsqu'il s'agit du contenu de la politique agricole commune, il faut donc faire également appel à l'article 43.

L'article 40 auquel renvoie l'article 43 est, à vrai dire, beaucoup plus utile à la solution de notre problème. Il précise qu'en vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39 (c'est-à-dire les objectifs de la politique agricole commune), il sera établi une organisation commune des marchés agricoles. Suivant les produits, cette organisation pourra également consister en une organisation européenne du marché qui (voir article 40, paragraphe 3) peut comporter toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article 39, notamment des réglementations des prix, ainsi que des mécanismes communs de stabilisation à l'importation ou à l'exportation. Suivant une juste interprétation de ces termes, il ne peut y avoir de difficultés, à notre avis, à qualifier le système des prélèvements de « mécanisme commun de stabilisation à l'importation » : son but est, en effet, de compenser les différences de prix par rapport au marché mondial, c'est-à-dire maintenir les prix à l'importation à un niveau stable et, partant, agir dans le sens d'une stabilisation du marché, ce qui est un des objectifs de la politique agricole commune prévus à l'article 39, alinéa *c*. En outre, il semblerait également défendable de considérer le prélèvement comme un instrument de réglementation des prix, conformément à l'article 40, paragraphe 3, dont le but est de donner aux producteurs la garantie d'un prix minimum. A cet effet, le prélèvement doit aussi être doté d'une efficacité immédiate et absolue — et non pas progressive — et il doit être mobile, c'est-à-dire que l'autorité chargée de l'appliquer doit pouvoir fixer dans chaque cas son montant exact en fonction de la situation des prix sur le marché, et ce, afin d'assurer une compensation intégrale.

Par conséquent, l'interprétation des dispositions dont il vient d'être question nous permet déjà de conclure qu'un système de prélèvements dans le cadre du titre 2 sur l'agriculture est en principe licite. Cette constatation se trouve corroborée par d'autres considérations. C'est ainsi qu'il faut partir de l'idée qu'en cas de substitution aux organisations nationales de marché, prévue à l'article 40, les tâches de ces dernières doivent se poursuivre dans le cadre de l'organisation commune. Cela signifie que l'organisation commune des marchés peut prévoir également une réglementation des importations, étant donné que ce moyen d'action a toujours fait partie intégrante des organisations nationales de marchés, même si ce n'était peut-être pas le cas pour la République fédérale. Enfin, étant donné qu'aux termes de l'article 43, paragraphe 3, alinéa *b*, une organisation commune des marchés qui se substitue à des organisations nationales doit assurer aux échanges à l'intérieur de la Communauté des conditions analogues à celles qui existent sur un marché national, il faut admettre qu'une réglementation *uniforme* des importations, c'est-à-dire un système uniforme de prélèvements, est indispensable.

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner en détail l'argument soulevé au cours de la procédure orale au sujet du G.A.T.T., nous pouvons donc somme toute retenir cette première constatation : il est impossible de tirer de l'article 38 du traité aucun argument infirmant la validité du système des prélèvements prévu par le règlement nº 22, mais, au contraire, cette dérogation aux dispositions des articles 18 et suivants se justifie sur la base des articles 39, 40 et 43 du traité.

2. Le Conseil de ministres avait-il le pouvoir d'introduire dircetement le système des prélèvements par voie de règlement?

En second lieu, la demanderesse conteste aux autorités communautaires (en particulier au Conseil) le droit d'introduire un système de prélèvements par voie de règlement. A son avis, les prélèvements sont des « taxes » (Abgaben) au sens du droit fiscal. Or, la souveraineté fiscale n'aurait pas été transférée à la Communauté. La conclusion ne serait pas différente si on considérait les prélèvements comme des taxes d'effet équivalent à des droits de douane, car la souveraineté douanière n'a pas été, elle non plus, transférée à la Communauté. Il faudrait de même exclure la possibilité de détacher certains domaines de la souveraineté fiscale et douanière des États membres pour les transférer à la Communauté. En conséquence, le Conseil de ministres aurait pu tout au plus recourir à une directive pour introduire le système litigieux.

Nous le dirons tout de suite : pour cette seconde question aussi, nous ne pouvons pas adopter l'argumentation de la deman-

deresse, et en cela nous suivons l'opinion du Conseil de ministres, de la Commission et du ministère fédéral des finances.

Les déductions de la demanderess esemblent erronées dès le départ, c'est-à-dire lorsqu'elle s'efforce de ranger les prélèvements dans les catégories prévues par les dispositions fiscales et douanières nationales. Sans entrer dans le détail de son argumentation, nous ferons pour le moins remarquer qu'il semble erroné de comparer les prélèvements avec, par exemple, la taxe compensatoire correspondant à la taxe sur le chiffre d'affaires; en effet, l'une est destinée à compenser une imposition fiscale sur le plan national, et elle connaît par conséquent des taux fixes, alors que l'autre est destinée à compenser une différence de prix et, partant, varie suivant la situation du marché.

Toutefois, cet argument n'est pas déterminant; car même en supposant que le système des prélèvements représente une mesure fiscale conformément au droit national et en supposant que la souveraineté fiscale a été, en principe, laissée aux États membres pendant la période transitoire, on ne ferait nullement avancer la solution de notre problème .Il n'existe en effet aucune raison impérative de considérer comme impossible un transfert *partiel* de la souveraineté fiscale (ou de la souveraineté douanière) à la Communauté; en d'autres termes, il est parfaitement concevable que la Communauté dispose dès maintenant de *certains* pouvoirs en matière fiscale et douanière, même si, pour le reste de ce domaine, elle ne peut pas édicter des règles immédiatement applicables dans les États membres. Par conséquent, il importe seulement de montrer l'existence de dispositions du traité qui, interprétées d'une façon judicieuse, permettent de conclure à l'existence d'un tel pouvoir.

C'est ce qu'à notre avis la Commission et le Conseil ont réussi à faire. En particulier, il faut penser ici encore à l'article 43 du traité déjà cité et qui contient non seulement des règles de procédure, mais encore des règles de compétence, comme nous l'avons montré. Compte tenu de ce que l'établissement d'une politique agricole commune exige de larges pouvoirs, dépassant le cadre des mesures communautaires normales, conformément au titre I du traité, l'article 43 prévoit que « sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, le Conseil, statuant à l'unanimité au cours des deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite, arrête des règlements ou des directives, ou prend des décisions », ce qui ne signifie pas autre chose que l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire. L'existence d'un tel pouvoir est d'ailleurs facile à comprendre. En effet, si des dérogations aux articles 18 et suivants sont autorisées en principe pour l'agriculture, le choix des moyens, notamment entre le règlement et la directive, ne peut pas jouer un grand rôle pour les États membres intéressés, car cette dernière égale-

ment est obligatoire dans ses effets et ne laisse souvent qu'une marge étroite pour le choix des moyens. Mais à l'appui de l'idée que c'est à juste titre que la forme du règlement a été choisie pour le système des prélèvements, on peut notamment alléguer qu'il fallait faire en sorte que ce mécanisme fonctionne rapidement et sans friction. Cela vaut en particulier pour le système du montant supplémentaire qui doit être ajusté en fonction de la situation des prix. Son efficacité serait, en effet, mise en cause s'il pouvait seulement être introduit par voie de directive, laquelle nécessite des mesures d'application nationales entraînant éventuellement une perte de temps considérable.

Il n'est donc pas possible non plus de critiquer la validité du règlement nº 22, motif pris de ce que ce moyen d'action juridique ne pourrait être utilisé par le Conseil dans le domaine fiscal.

3. Promotion des échanges avec les pays tiers

Devant le Bundesfinanzhof, la demanderesse a contesté la validité du règlement nº 135 et, partant, du règlement nº 22, motif pris de ce que le système des prélèvements méconnaît le principe du développement des échanges avec les pays tiers. Cet argument n'a pas été repris dans l'ordonnance de renvoi. Comme nous l'avons déjà dit au début, il nous semble toutefois possible de l'examiner parce qu'il concerne la question de la validité et qu'il est difficile de dire qu'il doit être rejeté comme étant complètement dépourvu d'importance.

Cependant, un examen plus détaillé fait apparaître que les objections de la demanderesse semblent dépourvues de fondement. Ce faisant, on peut laisser ouverte la question de savoir si la promotion des échanges entre les États membres et les pays tiers, qui figure dans le préambule et parmi les buts dont la Commission doit s'inspirer conformément à l'article 29, et qui est également mentionnée, en d'autres termes, à l'article 110, constitue pour le Conseil un objectif impératif lorsqu'il s'agit d'établir la politique agricole commune.

Car même cela admis, on doit donner raison à la Commission lorsqu'elle fait observer que la promotion des échanges avec les pays tiers est difficilement conciliable avec l'ensemble des objectifs de la politique agricole commune. Or, lorsqu'il n'est pas possible de réaliser complètement et simultanément tous ces objectifs, selon la jurisprudence de la Cour élaborée pour des situations analogues dans le domaine du charbon et de l'acier, il importe seulement de chercher à concilier équitablement ces objectifs, ce qui autorise à donner la priorité à l'un ou à l'autre en fonction de la situation économique. C'est seulement lorsqu'une telle conciliation (qui, à vrai dire, ne peut guère faire l'objet d'un contrôle juridictionnel) laisse apparaître un détournement de pouvoir évident (lorsque par exemple un des buts invoqués a été

de toute évidence méconnu ou complètement négligé) que l'on peut parler d'une violation du traité et admettre la nullité de la mesure en question.

Or, il ne semble pas que ce soit le cas en l'espèce. La Commission a montré qu'en introduisant le système prévu par le règlement nº 22, le Conseil a fait preuve d'une parfaite modération en limitant en principe le droit à l'importation à un montant forfaitaire destiné à compenser la différence (constatée tous les trois mois) entre le prix des céréales fourragères provenant des pays tiers et celles provenant des États membres. En ce qui concerne le montant supplémentaire qui est établi lorsque le prix de la volaille sur le marché mondial tombe au-dessous du montant calculé en tenant compte des coûts d'alimentation et autres coûts de transformation, il ne faut pas oublier que pour l'organisation du marché de la viande de volaille (article 15), on a renoncé à utiliser d'autres moyens traditionnels de protection contre les importations (tels que les droits de douane et autres restrictions quantitatives). Il en résulte sans doute un effet favorable dans les échanges avec les pays tiers. En outre, nous devons constater qu'abstraction faite de quelques chiffres sur le développement des importations dans la République fédérale, on ne nous a pas apporté la preuve que le montant supplémentaire entrave considérablement les échanges extérieurs ni que les intérêts essentiels des producteurs nationaux dans ce domaine ne se trouveraient pas menacés sans cette protection.

Ainsi sommes-nous autorisés à conclure qu'il n'y a pas lieu non plus de mettre en cause la validité du règlement nº 22 (et du règlement nº 135), motif pris des exigences du commerce extérieur de la Communauté.

II — Validité du règlement nº 135 de la Commission

Pour ce qui est du règlement nº 135 de la Commission qui fixe un montant supplémentaire à percevoir sur les importations de poules et poulets abattus en provenance de pays tiers, conformément à l'article 6 du règlement nº 22 du Conseil, la demanderesse a fait valoir également trois objections destinées à prouver sa nullité.

1. La Commission était-elle compétente pour fixer le montant supplémentaire?

Il est logique de se demander en premier lieu s'il appartient à la Communauté ou aux États membres de fixer le montant supplémentaire. Pour répondre à cette question, il faut notamment faire appel à l'article 6 du règlement nº 22 du Conseil et à d'autres dispositions de ce règlement, avec lesquelles on effectuera une comparaison.

Ici, à vrai dire, et contrairement à ce que pense la demanderesse, les termes de l'article 6, paragraphe 3, alinéa 1, « ... le montant des prélèvements... est augmenté, dans chaque État membre, d'un montant... » présentent seulement une utilité restreinte, car ils peuvent avoir plusieurs sens. Il en est autrement de l'article 6, paragraphe 4. Celui-ci dit entre autres : « Sont déterminées suivant la procédure prévue à l'article 17 : ... les modalités de fixation des montants supplémentaires visés au paragraphe 3. Toutefois, ces montants supplémentaires sont déterminés et perçus par l'État membre importateur. L'État membre qui prend cette mesure doit la notifier immédiatement aux autres États membres et à la Commission. Les mesures à prendre en commun par les États membres sont déterminées suivant la procédure prévue à l'article 17 ». Il faut donc distinguer plusieurs étapes. D'une part, l'établissement des modalités de fixation des montants supplémentaires. Il a lieu suivant la procédure prévue à l'article 17 du règlement n° 22, c'est-à-dire en faisant appel au comité de gestion qui a le droit d'émettre un avis, mais finalement sous forme d'une mesure prise par la Commission, mesure qui « est immédiatement applicable » (article 17). Ensuite vient la fixation des montants supplémentaires par l'État membre importateur, qui notifie cette mesure à la Commission. Enfin il est prévu « des mesures à prendre en commun par les États membres » : elles sont également déterminées en vertu de l'article 17, c'est-à-dire par la Commission, et elles sont en conséquence directement applicables. Dans ces conditions, on ne peut certes nier l'existence d'une compétence communautaire (de la Commission notamment) pour l'adoption de mesures directement applicables ni la possibilité d'en faire usage (entre autres) après que les États membres ont fixé des montants supplémentaires. Il nous reste donc seulement à nous demander si cette compétence communautaire comprend également la fixation des montants supplémentaires.

Nous croyons que la Commission a fourni sur ce point une preuve décisive. Elle a notamment posé la question de savoir quelles autres mesures pourraient entrer en considération dans ce contexte, c'est-à-dire après la fixation des montants supplémentaires par les États membres, et elle a raison d'affirmer qu'il faut écarter les mesures visant à préparer la fixation des montants supplémentaires par les États membres parce qu'elles figurent déjà expressément au début de l'alinéa du paragraphe 4 de l'article 6, où il est question des modalités de fixation des montants supplémentaires. Il semble de même évident que, dans le contexte actuel où on peut seulement envisager des mesures qui, sur le plan communautaire, assurent la même protection que celle donnée par les montants supplémentaires fixés par les États membres, l'interdiction des importations ou le contingentement n'entrent pas en ligne de compte. En effet, il est difficile de sup-

poser que le Conseil ait voulu que des mesures aussi importantes (lesquelles sont également prévues par la clause de sauvegarde de l'article 12, mais sont alors assorties de conditions très strictes) puissent être arrêtées selon la procédure du comité de gestion de l'article 17, sans définir exactement les limites à respecter en l'occurrence, alors que l'article 6 prévoit une réglementation détaillée pour la fixation des montants supplémentaires qui constitue une mesure moins radicale. Enfin, il faut tenir compte de ce que, aux termes de son 9e considérant, le règlement nº 22 parle seulement de la fixation de montants supplémentaires pour le cas où les offres sont faites à des prix anormaux. Dans ces conditions, on peut estimer que la théorie de la Commission est convaincante : selon elle, la fixation de montants supplémentaires est, elle aussi, une « mesure à prendre en commun », conformément à l'article 6, paragraphe 4, le mécanisme prévu par l'article 6 devant être interprété selon la théorie des deux phases : tout d'abord, les États membres auraient la faculté d'agir et ensuite, sur la base d'une notification des mesures prises à l'échelon national, la Commission aurait la possibilité d'user de ses compétences communautaires.

La Commission a voulu nous apporter la preuve que cette interprétation était la seule correcte, en faisant en outre appel à des exemples empruntés aux travaux préparatoires pour l'organisation du marché de la viande de porc (règlement nº 20) et à des considérations qui ont été déterminantes lorsqu'il s'est agi d'arrêter le règlement concernant la viande de volaille, notamment lorsqu'il s'est agi de traiter de la question des montants supplémentaires. Elle se réfère également aux articles 5 et 6 du règlement nº 109 ainsi qu'à ses considérants, c'est-à-dire à des actes qui, il est vrai, ont été arrêtés par la Commission, mais selon la procédure du comité de gestion, c'est-à-dire après avis émis par les représentants des États membres qui siègent également dans les groupes de travail du Conseil. Enfin, elle invoque la pratique du Conseil qui a déjà eu l'occasion de statuer sur la fixation de montants supplémentaires par la Commission (considérée en l'occurrence comme une mesure à prendre en commun) et qui a procédé de la même façon pour le règlement nº 46/63, lorsqu'il s'est agi de la fixation d'un montant supplémentaire pour les importations de poules et poulets abattus. Nous n'examinerons pas en détail tous ces exemples, parce qu'en soi ils ne sont pas décisifs du point de vue de l'interprétation. Mais il est néanmoins intéressant de constater qu'ainsi se trouve corroborée l'interprétation à laquelle on aboutit en se basant sur le seul règlement nº 22.

Conformément à la thèse de la Commission, qui est partagée par le ministère fédéral des finances, il faut donc constater que la fixation d'un montant supplémentaire par la Commission constitue

une mesure à prendre en commun, conformément à l'article 6, paragraphe 4, et qu'en conséquence le règlement nº 135 ne peut être entaché de nullité pour violation d'une règle de compétence.

2. La fixation d'un montant supplémentaire général est-elle licite ou non?

La demanderesse fait valoir en second lieu à l'encontre de la validité du règlement nº 135 le fait que l'article 1 de ce règlement prévoit un montant supplémentaire général (c'est-à-dire un certain montant par unité de poids de viande de volaille importée). Elle estime au contraire qu'il faut considérer chaque contrat d'importation isolément. Si celui-ci, comme c'est le cas de la demanderesse, fixe un prix qui n'est pas au-dessous du prix d'écluse, la perception d'un montant supplémentaire ne se justifie pas, car, aux termes de l'article 2 du règlement nº 109, celui-ci n'est fixé que si le prix d'offre tombe au-dessous du prix d'écluse.

Comme le souligne à juste titre la Commission, pour répondre à la question ainsi soulevée, il faut faire appel à l'article 6 du règlement nº 22 qui constitue la base juridique du règlement nº 135. A vrai dire, la réponse est rendue plus difficile du fait que le règlement nº 22 ne dit pas expressément si on peut percevoir un montant supplémentaire individuel ou général. L'interprétation grammaticale ne permet pas, elle non plus, d'aboutir à un résultat, car l'article 6 n'est pas rédigé de façon uniforme. C'est ainsi qu'au paragraphe 3, le texte allemand utilise les termes « Angebotspreis » (prix d'offre), « Einschleusungspreis » (prix d'écluse) et « Zusatzbetrag » (montant supplémentaire), c'est-à-dire utilise le singulier, alors que, dans les autres langues officielles, il est question au début du paragraphe 3 des « prix » (au pluriel). Au paragraphe 4, on parle dans les quatre langues de « montants supplémentaires » au pluriel, mais aussi de « cette mesure ».

Il faut donc faire appel à d'autres considérations pour interpréter correctement le sens de cette disposition. A notre avis, la Commission a montré de façon pertinente comment il fallait procéder.

Ce qui importe à son avis, c'est que l'article 6, paragraphe 4, exige des « mesures à prendre en commun », qui sont déterminées par la Commission. D'un point de vue purement logique, en effet, cela exclut la fixation de montants supplémentaires individuels, étant donné que ceux-ci n'ont rien de commun. Le seul élément commun serait tout au plus les règles selon lesquelles ils devraient être fixés. Or, ce ne sont pas ces règles que vise la formule « mesures à prendre en commun » contenue dans la dernière phrase du paragraphe 4, puisqu'elles figurent déjà à l'article 6 ou sont prévues par la première moitié du paragraphe 4, qui traite expressément des « modalités de fixation » des montants supplémentaires visés au paragraphe 3.

L'exactitude de cette constatation que la Commission est habilitée à fixer des montants supplémentaires généraux (même s'ils peuvent entraîner dans certains cas des charges inadéquates) est encore corroborée par d'autres considérations. En effet, en pratique, seul un organisme qui a la possibilité de constater les prix effectivement pratiqués peut fixer un montant supplémentaire individuel : en fait, cela ne peut être ni le Conseil ni la Commission. Ce n'est certes pas non plus en vue d'un tel calcul qu'aurait été prévue la procédure du comité de gestion (telle que la définit l'article 17 du règlement nº 22). Il faut admettre en outre qu'un système de montants supplémentaires individuels s'accompagnerait de difficultés administratives considérables, parce que, d'après ce système, il faudrait vérifier exactement le prix effectif à l'importation. Enfin, on peut encore alléguer, ce qui à vrai dire n'est pas décisif, que le règlement nº 109 tend manifestement, lui aussi, à la fixation de montants supplémentaires généraux. Cela corrobore, de façon substantielle, l'interprétation à laquelle on aboutit directement à partir du règlement nº 22; il s'y ajoute la constatation que toutes les autres organisations du marché ont en commun le système du prélèvement général et aussi le fait que le ministère fédéral des finances partage également l'opinion de la Commission.

En conséquence, le règlement nº 135 n'est pas non plus dépourvu de validité, motif pris du fait qu'il fixe un montant supplémentaire général.

3. Le règlement nº 135 pouvait-il entrer en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel?

L'article 2 du règlement nº 135 prévoyait que celui-ci entrerait en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel des Communautés européennes. De l'avis de la demanderesse dans le procès devant la juridiction nationale, cela serait en contradiction avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe selon lequel les mesures prises par les pouvoirs publics doivent pouvoir être prévues, et ce, d'autant plus que souvent le Journal officiel n'est expédié aux intéressés que 5 jours seulement après sa parution. La demanderesse estime au contraire nécessaire d'accorder une période de transition qu'elle évalue de 14 à 60 jours, compte tenu des marchandises achetées ou en cours de transport. Une période de transition serait pour le moins nécessaire du fait que le règlement nº 135 a introduit un montant supplémentaire général, c'est-à-dire un nouveau système, à la place du prélèvement variable institué par le gouvernement fédéral.

Il s'agit ici, à notre avis, du point le plus délicat du procès. Le problème garde toute son importance si on se rappelle que le règlement nº 135 a été publié au Journal officiel du 7 novembre 1962, alors que le contrat d'importation litigieux date du

13 novembre 1962; cela nous autorise à concentrer notre examen sur la question de savoir si le règlement nº 135 pouvait entrer en vigueur six jours au moins après sa publication et à laisser de côté la question délicate des délais d'expédition du Journal officiel. On ne peut méconnaître en effet que des modifications rapides apportées à des dispositions concernant les échanges extérieurs gênent considérablement les milieux économiques intéressés dans leurs prévisions et peuvent porter préjudice à leur activité. C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner avec soin comment apprécier de ce point de vue la validité du règlement nº 135.

A vrai dire, le traité C.E.E. lui-même ne nous est en l'occurrence d'aucune utilité, étant donné que l'article 191 précise seulement que les règlements entrent en vigueur le 20e jour suivant leur publication, dans la mesure où ils ne fixent pas de date. Cet article autorise donc sans plus la pratique fréquemment adoptée par la Commission (de même que par le Conseil) et selon laquelle les règlements entrent en vigueur le jour de leur publication au Journal officiel.

Il semble de même peu concluant de faire appel à des principes juridiques généraux, comme le propose la demanderesse : en effet, nous devons admettre avec la Commission qu'il n'est pas possible de démontrer que les systèmes juridiques des États membres connaissent un principe selon lequel des normes juridiques ne pourraient pas entrer en vigueur le jour de leur publication. Bien plus, dans tous les États membres, il existe des dispositions qui sont entrées en vigueur le jour de leur publication. Cela est fréquemment le cas en matière, notamment, d'impositions et de droits de douane ou, de façon plus générale, en matière de commerce extérieur. De même, dans les autres organisations de marché de la Communauté (par exemple dans l'organisation du marché pour les céréales), les modifications de données décisives entrent en vigueur à très courte échéance. Il en a été question entre autres dans l'affaire 16-65, sans que la Cour ait soulevé d'objections sur ce point.

En outre, l'examen des particularités inhérentes à l'organisation du marché de la viande de volaille aboutit à une conclusion analogue. Nous savons par la Commission que, dans ce secteur agricole, les intérêts des producteurs nationaux (abstraction faite de la clause de sauvegarde de l'article 12 du règlement nº 22) sont protégés exclusivement au moyen des prélèvements destinés à maintenir les prix à un niveau stable et qu'il n'est pas prevu d'interventions du type admis pour les autres organisations de marché.

Une telle réglementation ne peut être efficace en pratique que si les prélèvements sont rapidement modifiés en fonction de la situation des prix, l'intervention du comité de gestion

entraînant déjà un certain retard. Or, si les modifications n'entraient en vigueur qu'après un délai de 14 à 60 jours, comme le veut la demanderesse, il arriverait souvent qu'elles ne seraient plus adaptées à la situation du marché et le marché national de la viande de volaille pourrait être perturbé; en effet, des importations à bas prix pourraient avoir lieu jusqu'à ce que le montant supplémentaire entre en vigueur et elles pourraient causer des troubles sensibles dans le système des prix de la Communauté. D'autre part, il ne faut pas non plus surestimer l'effet de surprise qui peut résulter pour les importateurs d'une modification à court terme des prélèvements. C'est avec raison que la Commission fait observer qu'en vertu de l'article 6 du règlement de base n° 22, qui prévoit la fixation des montants supplémentaires sous certaines conditions, il faut toujours s'attendre que les données décisives subissent de telles modifications; elle fait également observer que les commerçants, connaissant exactement la situation du marché et l'évolution des prix, pourraient s'adapter à ces modifications.

Il resterait donc à se demander tout au plus si des dérogations au principe de la modification à court terme des prélèvements seraient appropriées dans des cas particuliers.

Il faut penser en premier lieu aux contrats d'achat déjà conclus. La Commission estime à juste titre qu'une telle dérogation ne se justifie pas. Outre le fait qu'elle a été expressément rejetée au cours des délibérations qui ont précédé l'élaboration du règlement n° 123, entré en vigueur le 1er juillet 1967 à la place du règlement n° 22, les difficultés seraient de deux sortes : la première difficulté qui, à vrai dire, ne serait pas en soi déterminante, est de vérifier la date exacte à laquelle a été passé le contrat d'achat. La seconde, et ici le risque est plus grand, est qu'il faut compter avec l'existence de contrats d'achats à long terme portant sur de grandes quantités : ils pourraient menacer le marché national de la viande de volaille au cas où le système des montants supplémentaires ne leur serait pas applicable. Mais il n'est pas possible non plus de remédier à ce risque par un système de prélèvements fixés à l'avance (comme c'est le cas pour le marché des céréales), étant donné que le marché de la viande de volaille ne connaît pas de cotations à terme permettant de tenir compte de l'évolution future des prix. Il en va de même pour les produits se trouvant en cours de transport et qui ne bénéficient d'un traitement particulier qu'en vertu de la clause de sauvegarde prévue à l'article 12.

Enfin, contrairement à ce que pense la demanderesse, on ne peut pas non plus exiger une période spéciale de transition, motif pris de ce que, en novembre 1962, a été introduit pour la première fois un montant supplémentaire général qui devait entrer en vigueur à la place du prélèvement à caractère variable institué

par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne à compter du 7 septembre 1962. L'élément déterminant ici est l'idée qu'on ne peut parler de confiance légitime dans le maintien de la situation juridique existante. Comme nous l'avons montré, il résulte clairement du règlement nº 22 et du règlement nº 109 que la Commission pouvait parfaitement introduire un montant supplémentaire général (comme mesure à prendre en commun) et que les importateurs devaient tenir compte d'une telle situation juridique. De plus, ils ne pouvaient supposer qu'une mesure communautaire ne pourrait plus être adoptée deux mois après la mise à exécution d'une mesure nationale, car le délai dont parle l'article 6 du règlement nº 109 ne peut évidemment pas être considéré comme délai de forclusion.

En conséquence, au sujet de la troisième question soulevée, nous devons également constater qu'elle ne permet pas de mettre en doute la validité du règlement nº 135.

III — Résumé

Après tout ce qui précède, la réponse aux questions qui nous ont été déférées peut se résumer en une phrase :

Il n'est pas possible de déduire des arguments soumis à la Cour aucune conclusion permettant de mettre en cause la validité du règlement nº 22 portant établissement progressif d'une organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille ni la validité du règlement nº 135 relatif à la fixation d'un montant supplémentaire pour les importations de poules et poulets abattus en provenance de pays tiers.

Suivant une jurisprudence constante de la Cour, il n'y a pas lieu de statuer sur les dépens dans le cadre de la procédure de renvoi.