ARRÊT DE LA COUR

17 octobre 1995 *

Dans l'affaire C-478/93,

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, et J. W. de Zwaan, conseiller juridique adjoint au même ministère, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. E. de March et T. van Rijn, conseillers juridiques, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours en annulation du règlement (CEE) n° 2920/93 de la Commission, du 22 octobre 1993, fixant le coefficient uniforme de réduction pour

* Langue de procédure: le néerlandais.

la détermination de la quantité de bananes à attribuer à chaque opérateur des catégories A et B dans le cadre du contingent tarifaire pour le deuxième semestre de 1993 (JO L 264, p. 40),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward et G. Hirsch, présidents de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler (juge rapporteur), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray et L. Sevón, juges,

avocat général: M. M. B. Elmer,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 6 juin 1995,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 juillet 1995,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 23 décembre 1993, le royaume des Pays-Bas a, en vertu de l'article 173 du traité CE, demandé l'annulation du règle-

ment (CEE) n° 2920/93 de la Commission, du 22 octobre 1993, fixant le coefficient uniforme de réduction pour la détermination de la quantité de bananes à attribuer à chaque opérateur des catégories A et B dans le cadre du contingent tarifaire pour le deuxième semestre de 1993 (JO L 264, p. 40, ci-après le « règlement attaqué »).

2 Le règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane (JO L 47, p. 1, ci-après le « règlement du Conseil »), met en place, à partir du 1er juillet 1993, un régime commun d'importation qui se substitue aux différents régimes nationaux.

3 Le titre IV de ce règlement, relatif au régime des échanges avec les pays tiers, ouvre un contingent tarifaire annuel pour les importations de bananes pays tiers et de bananes dites non traditionnelles ACP.

4 L'article 19, paragraphe 1, du règlement du Conseil alloue ce contingent à raison de 66,5 % à la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes pays tiers et/ou des bananes non traditionnelles ACP, à raison de 30 % à la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes communautaires et/ou des bananes traditionnelles ACP et à raison de 3,5 % aux nouveaux opérateurs économiques.

5 L'article 20 de ce règlement autorise la Commission à arrêter les modalités d'application, suivant la procédure dite « des comités de gestion », en ce qui concerne notamment la délivrance des certificats, la périodicité de la délivrance des certificats et la quantité minimale de bananes que les opérateurs doivent avoir commercialisée.

6 D'après le quinzième considérant du règlement du Conseil, les certificats d'importation devront « être octroyés à des personnes physiques ou morales qui ont assumé le risque commercial de la commercialisation des bananes » et cet octroi devra « éviter de perturber les relations commerciales normales ».

7 Le règlement (CEE) n° 1442/93 de la Commission, du 10 juin 1993, portant modalités d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté (JO L 142, p. 6, ci-après le « règlement d'application »), prévoit, à l'article 2:

« Pour le deuxième semestre de l'année 1993, le contingent tarifaire est ouvert à concurrence de:

a) 665 000 tonnes pour la catégorie des opérateurs qui avant 1992 ont commercialisé des bananes pays tiers et/ou des bananes non traditionnelles ACP ... ci-après dénommée 'catégorie A';

b) 300 000 tonnes pour la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes communautaires et/ou des bananes traditionnelles ACP, ci-après dénommée 'catégorie B';

c) 35 000 tonnes pour la catégorie des opérateurs qui ont commencé à commercialiser des bananes autres que les bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP à partir de 1992 ou postérieurement, ci-après dénommée 'catégorie C'.

8 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement d'application:

« Est considéré comme 'opérateur' des catégories A et/ou B ... l'agent économique ... qui ... a réalisé une ou plusieurs des fonctions suivantes:

a) achat de bananes vertes originaires des pays tiers et/ou des États ACP auprès des producteurs, ou le cas échéant production, suivi de leur expédition et de leur vente dans la Communauté;

b) approvisionnement et mise en libre pratique en tant que propriétaire des bananes vertes et mise en vente en vue d'une mise ultérieure sur le marché communautaire; la charge des risques de détérioration ou de perte du produit est assimilée à la charge du risque assumée par le propriétaire du produit;

c) mûrissage en tant que propriétaire de bananes vertes et mise sur le marché de la Communauté.

... »

9 L'article 5 du règlement d'application prévoit, au paragraphe 1, que les autorités nationales compétentes établissent chaque année les références quantitatives, pour chaque opérateur des catégories A et B, sur la base de la moyenne des quantités commercialisées pendant les trois années précédentes.

10 Le paragraphe 2 de cet article affecte les quantités commercialisées de coefficients de pondération, différents selon les fonctions, qui visent, selon le troisième

considérant du règlement, à tenir compte de l'importance de la fonction économique assumée et des risques commerciaux encourus et à corriger les effets négatifs d'un décompte multiple des mêmes quantités de produits à différents stades de la chaîne commerciale.

11 Le paragraphe 3 de cet article prévoit que les autorités nationales transmettent chaque année à la Commission le montant total des références quantitatives pondérées ainsi que le montant total des bananes commercialisées pour chaque fonction pour les opérateurs enregistrés auprès d'elles.

12 Aux termes de l'article 6 du règlement d'application:

« En fonction du volume du contingent tarifaire annuel et du montant total des références quantitatives des opérateurs visées à l'article 5, la Commission fixe, s'il y a lieu, le coefficient uniforme de réduction pour chaque catégorie d'opérateurs à appliquer à la référence quantitative de chaque opérateur pour déterminer la quantité à attribuer à ce dernier.

Les États membres établissent cette quantité pour chaque opérateur enregistré des catégories A et B et la communiquent à ce dernier... »

13 L'article 4, paragraphe 5, deuxième alinéa, du règlement d'application autorise la Commission à communiquer les listes établies par les États membres aux autres

États membres en vue de détecter ou de prévenir les déclarations abusives des opérateurs.

14 Le règlement (CEE) n° 1443/93 de la Commission, du 10 juin 1993, relatif aux mesures transitoires d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté en 1993 (JO L 142, p. 16), établit, aux articles 2 et 3, les modalités d'après lesquelles les États membres enregistrent les opérateurs des catégories A et B, établissent pour chacun la quantité de référence et communiquent à la Commission le chiffre total des quantités de référence.

15 Pour le second semestre 1993, les autorités néerlandaises ont enregistré comme opérateurs, au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement d'application, des commerçants néerlandais qui ont acheté des bananes vertes originaires de pays tiers et les ont expédiées vers la Communauté pour les vendre ensuite à des opérateurs allemands qui ont accompli les formalités de mise en libre pratique, au motif que les opérateurs néerlandais continuaient à assumer le risque commercial lié à la détérioration ou à la perte des produits, malgré le transfert de propriété.

16 De l'avis de la Commission, communiqué aux États membres dans une note interprétative du 9 septembre 1993, l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement d'application comporte trois conditions, à savoir la mise en libre pratique des bananes vertes, la qualité de propriétaire au moment de cette mise en libre pratique et la vente à un autre agent économique en vue d'une mise ultérieure sur le marché communautaire. La deuxième phrase de cette disposition signifie, d'après la Commission, que les opérateurs qui effectuent la mise en libre pratique sans être propriétaires du produit, mais qui supportent effectivement les risques de perte et de détérioration du produit, assument la fonction commerciale prévue à cette disposition.

17 Le total des références quantitatives, transmises par les États membres, excédant les chiffres enregistrés par Eurostat (Office statistique des Communautés européennes) pour les quantités écoulées sur le marché communautaire, la Commission a conclu à l'existence de doubles comptages dus à une mauvaise interprétation, par certains États membres, dont le royaume des Pays-Bas, des fonctions commerciales mentionnées à l'article 3, paragraphe 1, du règlement d'application.

18 A la suite de contrôles effectués par ses services et de contacts avec les services nationaux, notamment avec ceux du royaume des Pays-Bas, la Commission a procédé à une diminution des quantités de référence communiquées par les États membres, de l'ordre de 19,7 % pour les Pays-Bas, de 6,3 % pour l'Italie et de 0,04 % pour la Belgique.

19 Sur la base des chiffres ainsi révisés, la Commission a établi, par le règlement attaqué, fondé sur l'article 20 du règlement du Conseil, le coefficient de réduction pour la détermination de la quantité de bananes à attribuer à chaque opérateur des catégories A et B pour le second semestre 1993.

20 Au cinquième considérant de ce règlement, la Commission fait état de doubles comptages des mêmes quantités, au titre de la même fonction, au bénéfice d'opérateurs différents dans plusieurs États membres, qui ont été constatés lors des vérifications opérées auprès des autorités nationales compétentes et dont le volume a été évalué de manière relativement précise. La Commission indique que ces doubles comptages ont pour origine une application incorrecte des critères de détermination des fonctions qui confèrent un droit de participation au contingent tarifaire. Au sixième considérant, elle expose qu'il convient de déterminer le coefficient de réduction sur la base des communications des États membres, diminuées des doubles comptages qu'elle a évalués.

Sur le premier moyen d'annulation

21 Le royaume des Pays-Bas soutient que la Commission a procédé à une interprétation erronée de l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement d'application en qualifiant d'opérateur, au sens de cette disposition, celui qui accomplit les formalités douanières matérielles, sans examiner si cette personne assume le risque commercial en cas de détérioration ou de perte du produit. Or, il résulterait du quinzième considérant du règlement du Conseil que les certificats doivent être octroyés à des personnes physiques ou morales qui ont assumé le risque commercial de la commercialisation des bananes.

22 A cet égard, il convient de relever que l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement d'application énonce trois conditions cumulatives pour définir un opérateur au sens de la fonction sous b), à savoir la mise en libre pratique de bananes vertes, la qualité de propriétaire, ou, à défaut de celle-ci, la prise en charge des risques de détérioration ou de perte du produit, et, enfin, la mise en vente en vue d'une mise ultérieure sur le marché communautaire.

23 Il résulte de l'analyse de ce texte que le critère de la prise en charge des risques de détérioration ou de perte du produit ne constitue qu'une condition alternative à laquelle il peut être fait recours dans l'hypothèse où la condition de propriété ne serait pas remplie. Cette conclusion n'est au demeurant pas contredite au quinzième considérant du règlement du Conseil, étant donné que la notion de risque commercial de commercialisation ne peut se résumer au simple risque de détérioration ou de perte des bananes.

24 Il y a dès lors lieu de rejeter le premier moyen.

Sur le deuxième moyen d'annulation

25 Le royaume des Pays-Bas fait valoir que la Commission n'était pas compétente pour opérer une réduction sur les références quantitatives communiquées par les États membres et qu'elle a violé le principe d'égalité de traitement en procédant à des réductions au détriment de certains États membres seulement.

26 En ce qui concerne le grief d'incompétence, la requérante expose que ni l'article 155 du traité CE ni l'article 20 du règlement du Conseil n'habilitent la Commission à modifier unilatéralement les données communiquées par les États membres. Ce derniers seraient seuls chargés de déterminer la liste des opérateurs, de fixer les références quantitatives ainsi que de détecter et de prévenir les déclarations abusives des opérateurs.

27 La Commission réplique qu'il lui appartient, au titre de l'article 155 du traité, de détecter les doubles comptages et de les déduire des références quantitatives communiquées. Le règlement attaqué serait fondé, comme le règlement d'application, sur l'article 20 du règlement du Conseil qui contient une énumération non exhaustive des modalités d'application à arrêter.

28 Pour apprécier le bien-fondé de ce grief, il convient d'examiner les pouvoirs respectifs de la Commission et des États membres dans le cadre de la gestion du contingent d'importation de bananes.

29 Au titre de l'article 155, quatrième tiret, du traité, la Commission, en vue d'assurer le fonctionnement et le développement du marché commun, exerce les compé-

tences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit. Le règlement du Conseil investit la Commission, à l'article 20, de la mission d'arrêter les modalités d'application du titre IV de ce règlement en précisant certaines de ces modalités.

30 Selon une jurisprudence constante, il résulte de l'économie du traité dans laquelle l'article 155 doit être placé ainsi que des exigences de la pratique que la notion d'exécution doit être interprétée largement. La Commission étant seule à même de suivre de manière constante et attentive l'évolution des marchés agricoles et d'agir avec l'urgence que requiert la situation, le Conseil peut être amené, dans ce domaine, à lui conférer de larges pouvoirs. Par conséquent, les limites de ces pouvoirs doivent être appréciées notamment en fonction des objectifs généraux essentiels de l'organisation du marché (voir arrêt du 29 juin 1989, Vreugdenhil e.a., 22/88, Rec. p. 2049, point 16, et jurisprudence citée).

31 Ainsi, la Cour a jugé qu'en matière agricole la Commission est autorisée à adopter toutes les mesures d'application nécessaires ou utiles pour la mise en œuvre de la réglementation de base, pour autant qu'elles ne soient pas contraires à celle-ci ou à la réglementation d'application du Conseil (arrêt du 15 mai 1984, Zuckerfabrik Franken, 121/83, Rec. p. 2039, point 13).

32 Il résulte de ce qui précède que le libellé de l'article 20 du règlement du Conseil n'interdit pas à la Commission d'arrêter des modalités d'application qui, bien qu'elles ne soient pas visées expressément par cette disposition, sont nécessaires au fonctionnement du régime d'importation.

33 En effet, la nécessité de réaliser l'égalité de traitement de tous les opérateurs économiques dans tous les États membres et de garantir le fonctionnement du régime d'importation sur la base de données correctes implique que la Commission,

responsable de la gestion de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, peut prendre des mesures pour faire obstacle à des doubles comptages de références quantitatives lors de la fixation du coefficient de réduction.

34 Dans l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, les États membres n'ont pas été investis, ni par le Conseil ni par la Commission, d'un pouvoir de décision pour la gestion du contingent d'importation, mais sont appelés à assumer certaines fonctions techniques pour le compte et sous le contrôle de la Commission.

35 Ainsi, il résulte du seizième considérant du règlement du Conseil que, compte tenu des structures de commercialisation, le recensement des opérateurs et l'établissement des quantités commercialisées à retenir comme référence pour la délivrance des certificats doivent être effectués par les États membres sur la base de modalités et de critères arrêtés par la Commission.

36 Dans cette logique, l'article 19, paragraphe 1, dernier alinéa, du règlement du Conseil prévoit que les États membres établissent la liste des opérateurs ainsi que la quantité moyenne de bananes que chaque opérateur a vendue dans les trois dernières années pour lesquelles des chiffres sont disponibles.

37 Ce rôle des États membres dans la collecte et la transmission des données ne saurait cependant empêcher la Commission, appelée à assurer la gestion quotidienne de l'organisation commune des marchés, de contrôler l'exactitude de ces données et de les redresser s'il s'avère que des doubles comptages risquent de fausser la base du régime d'importation.

38 Cette constatation n'est pas infirmée par l'arrêt du 20 janvier 1993, Emerald Meats/Commission (C-106/90, C-317/90 et C-129/91, Rec. p. I-209, point 40), dans lequel la Cour a jugé que les exigences d'une gestion communautaire n'impliquent pas que la Commission doive nécessairement pouvoir corriger, dans des cas concrets, des décisions erronées prises par les autorités nationales dans le cadre de cette gestion, le respect des règles communes et leur application uniforme, dans tous les États membres de la Communauté, pouvant être assurés soit au moyen de la procédure en manquement prévu à l'article 169 du traité CE, soit dans le cadre de procédures judiciaires intentées devant les juridictions nationales, auxquelles est ouverte la procédure de l'article 177 du traité.

39 En effet, la Cour a relevé, dans cet arrêt, que les institutions communautaires avaient établi un régime de gestion décentralisée fondé sur une répartition des tâches et des compétences entre les États membres et la Commission (voir arrêt Emerald Meats/Commission, points 36 et 39).

40 Or, ainsi qu'il résulte des considérations qui précèdent, l'organisation commune des marchés dans le secteur de la banane n'est pas fondée sur une gestion décentralisée du contingent tarifaire pour laquelle les États membres sont investis d'un pouvoir décisionnel.

41 Dans ces circonstances, le grief relatif à l'incompétence de la Commission doit être rejeté comme non fondé.

42 Le royaume des Pays-Bas reproche encore à la Commission d'avoir violé le principe d'égalité de traitement en diminuant les quantités de référence de certains État

membres, sans corriger dans les données des autres États membres les doubles comptages qui, d'après les statistiques d'Eurostat, y subsistent inévitablement.

43 La Commission admet qu'il doit exister des doubles comptages dans d'autres États membres, mais indique que, pour des raisons d'ordre technique, elle n'a pas été en mesure d'en identifier l'origine.

44 Il convient de relever, en premier lieu, que le grief invoqué par la requérante n'est pas précis. En effet, bien que la Commission ne conteste pas l'existence d'éventuels doubles comptages dans d'autres États membres, la requérante n'a pas été en mesure d'établir des cas dans lesquels les opérateurs économiques néerlandais ont fait l'objet d'un traitement différent de celui des opérateurs d'autres États membres qui se trouvaient dans la même situation.

45 Il y a lieu de souligner ensuite que la requérante ne saurait reprocher à la Commission d'avoir opéré les redressements qui s'imposaient dès lors qu'elle avait connaissance de doubles comptages, au simple motif qu'elle n'a pas été en mesure de déceler ou d'identifier d'autres cas d'application incorrecte de la réglementation ou des abus intervenus dans d'autres États membres.

46 Il s'ensuit que ce grief n'est pas davantage fondé et qu'il y a lieu de rejeter le deuxième moyen dans son ensemble.

Sur le troisième moyen d'annulation

47 Le royaume des Pays-Bas soutient enfin que la Commission a violé les formes substantielles en omettant d'insérer, dans les considérants du règlement attaqué, une motivation appropriée en ce qui concerne la base des réductions effectuées. La requérante ajoute que la Commission a ainsi porté atteinte à l'obligation de collaboration loyale avec les États membres.

48 Il résulte d'une jurisprudence constante que la motivation exigée par l'article 190 du traité CE doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle (voir arrêt du 14 juillet 1994, Grèce/Conseil, C-353/92, Rec. p. I-3411, point 19).

49 Toutefois, il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'une décision satisfait aux exigences de l'article 190 du traité doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du 14 février 1990, Delacre e.a./Commission, C-350/88, Rec. p. I-395, point 16 et jurisprudence citée).

50 Il en est ainsi d'autant plus lorsque les États membres ont été étroitement associés au processus d'élaboration de l'acte litigieux et connaissent donc les raisons qui sont à la base de cet acte (voir arrêt du 22 juin 1993, Allemagne/Commission, C-54/91, Rec. p. I-3399).

51 A cet égard, il y a lieu de constater que le règlement attaqué fait état, aux cinquième et sixième considérants, de doubles comptages que la Commission a

constatés et de la nécessité d'opérer des diminutions en vue d'éviter une distorsion de traitement sensible, préjudiciable et difficilement réparable au détriment de certains opérateurs ainsi qu'une perturbation du régime du contingent tarifaire.

52 Il convient d'ajouter que la question de l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, sous b), du règlement d'application a été discutée, à maintes reprises, entre la Commission et les autorités néerlandaises et que l'interprétation qu'elle a retenue a fait l'objet d'une communication spécifique adressée aux États membres le 9 septembre 1993.

53 Le troisième moyen doit dès lors également être rejeté.

54 Il résulte de ce qui précède que le recours introduit par le royaume des Pays-Bas doit être rejeté.

Sur les dépens

55 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le royaume des Pays-Bas ayant succombé en ses moyens, il convient de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) Le royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward Hirsch

Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida

Kapteyn Gulmann Murray Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 octobre 1995.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias