Affaire 154/84

Fleischwaren- und Konservenfabrik (FKF) Schulz und Berndt GmbH contre Hauptzollamt Berlin-Süd

(demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Berlin)

« Convention de Bruxelles — Recours contre la décision autorisant l'exécution — Mesures conservatoires »

Sommaire

Agriculture — Organisation commmune des marchés — Viande bovine — Viande congelée destinée à la transformation — Importation en suspension de prélèvement — Preuve de la transformation — Modalités — Règlement n° 3584/81 — Application dans le temps
(Règlement de la Commission n° 1136/79, art. 2, § 3 et 4, tel que modifié par le règlement n° 3584/81)

Le règlement n° 3584/81 de la Commission, modifiant le règlement n° 1136/79 établissant les modalités d'application relatives au régime spécial à l'importation de certaines viandes bovines congelées destinées à la transformation, est applicable aussi à des opérations s'étant réalisées avant son entrée en vigueur, à la condition, toutefois, que les importateurs intéressés aient apporté la preuve de la quantité de viande effectivement transformée dans le délai prévu à l'article 2, paragraphe 3, alinéa 1, du règlement n° 1136/79.

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT présentées le 2 juillet 1985 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I. Les données de base de l'affaire

Pour un bref aperçu des prescriptions et des faits pertinents ainsi que des questions posées par le juge de renvoi dans cette affaire, nous partirons également dans ces conclusions du rapport d'audience. Comme ces données nous semblent avoir une importance décisive pour l'appréciation de l'affaire, nous ajouterons cependant à l'aperçu des faits que ce rapport comporte quelques

* Traduit du néerlandais.

données qui sont apparues au cours de la procédure écrite et de la procédure orale.

En vertu de l'article 14, paragraphe 1, du règlement n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO 1968, L 148, p. 24), tel qu'il a été modifié par le règlement n° 425/77 du Conseil, du 14 février 1977 (JO 1977, L 61, p. 1), les viandes congelées destinées à la fabrication de conserves, qui ne contiennent pas d'autres composants caractéristiques que de la viande de l'espèce bovine et de la gelée, bénéficient d'une suspension totale du prélèvement.

Pour la période en cause dans la présente affaire, les modalités d'application de ce régime spécial à l'importation sont contenues dans le règlement n° 1136/79 de la Commission, du 8 juin 1979 (JO 1979, L 141, p. 10).

Pour garantir que la destination prévue dans la législation communautaire soit respectée, l'article 2, paragraphe 1, sous b), exige la constitution d'une caution. En vertu du paragraphe 3 du même article, cette caution n'est libérée que si, dans un délai de sept mois suivant celui de l'importation, la preuve est apportée que l'ensemble ou une partie de la viande congelée importée a été transformée.

Le paragraphe 4 est libellé comme suit:

« Pour la viande congelée importée sous le régime prévu au paragraphe 1, sous a), aa) [à savoir la viande destinée à la fabrication de conserves], la preuve visée au paragraphe 3 ne peut être considérée comme fournie que lorsque les quantités de conserves fabriquées à partir de cette viande correspondent au moins à la quantité importée.

Les coefficients utilisés pour déterminer la quantité de viandes désossées congelées contenues dans une certaine quantité de conserves sont fixés à l'annexe. »

D'après l'annexe au règlement n° 1136/79, ces coefficients sont les suivants:

Produits	Coefficients
I. Conserves autres qu'homogénéisées, contenant les pourcentages suivants de viande de l'espèce bovine:	
1) 80 % ou plus de viandes, à l'exception des abats et de la graisse	1,50
2) 60 % ou plus et moins de 80 % de viandes, à l'exception des abats et de la graisse	1,10
3) 50 % ou plus et moins de 60 % de viandes, à l'exception des abats et de la graisse	0,90
4) 20 % ou plus et moins de 40 % de viandes, à l'exception des abats et de la graisse	0,30
II. Pour les conserves homogénéisées, le coefficient applicable est égal au chiffre correspondant à la quantité exprimée en kilogrammes de viande désossée, congelée, mise en œuvre pour la fabrication d'un kilogramme de conserves.	

Une lettre que le ministère fédéral allemand de l'Alimentation a adressée à la direction générale de l'agriculture de la Commission en date du 17 octobre 1980, et qui figure comme annexe aux observations écrites de la Commission, montre que celle-ci savait au moins depuis l'été 1980 que le coefficient litigieux de 0,30 pour certains types de conserves de viande bovine de la catégorie I.4 tenait compte d'une manière tout à fait insuffisante de la quantité de viande effectivement nécessaire pour fabriquer ces conserves. D'après des indications fournies par la demanderesse au principal lors de

l'audience et qui n'ont pas été contredites, même si elles n'ont pas non plus été confirmées, il apparaît déjà, de statistiques de production depuis 1953 et d'analyses de marchandises effectuées depuis 1962-1963, que le coefficient aurait dû s'élever, pour un nombre considérable de conserves de la catégorie en cause (37 000 tonnes en 1953, 57 000 tonnes en 1964, 52 000 tonnes en 1979, et 45 000 tonnes en 1980, soit toujours plus que la moitié du groupe de conserves concerné), à 0,50 ou plus [1]. Pour les produits représentant la part de marché la plus grande, ce coefficient aurait même dû être de 0,60 d'après l'analyse desdits produits effectuée en Allemagne en 1980, lequel coefficient est, du reste, celui que la Commission a proposé dans son document de travail VI/4443/81, qui a été déposé devant la Cour. D'après ce document, la Commission songeait spécialement à cet égard au produit dénommé « gulasch ».

Toutefois, par le règlement n° 3584/81 du 14 décembre 1981 (JO 1981, L 359, p. 16), qui est entré en vigueur le 1er janvier 1982, la Commission a opté finalement pour une solution différente et a ajouté à l'article 2, paragraphe 4, du règlement n° 1136/79 l'alinéa suivant:

« Si la quantité de viande nécessaire à la fabrication d'un des produits visés à l'annexe, point I.4, s'écarte notablement de la quantité résultant de l'application du coefficient 0,30 prévu pour ces produits, l'organisme compétent peut accepter, dans le cadre de la surveillance administrative et sur demande de l'entreprise de transformation qui figure dans la demande de certificat, une preuve individuelle concernant la quantité de viande congelée nécessaire à la fabrication du produit. »

1 — Il peut être admis, et la Commission a d'ailleurs souligné à la fin de l'audience, que les quantités citées se rapportaient également de toute évidence (en raison des importations limitées) à de la viande bovine provenant de la Communauté. La demanderesse au principal a toutefois fait remarquer pertinemment qu'il y avait tout lieu de penser que pour la viande bovine importée, meilleur marché, l'importance relative des conserves en cause contenant beaucoup de viande était en fait plus grande plutôt que plus petite que pour la viande transformée originaire de la Communauté.

La société Fleischwaren- und Konserven-Fabrik, Schultz und Berndt GmbH (ci-après dénommée FKF) fabrique des conserves alimentaires qui ont un contenu en viande bovine se situant entre 20 et 40 %. Au cours de la période du 6 septembre 1979 au 28 avril 1980, elle a importé en République fédérale d'Allemagne des lots de viande bovine congelée provenant d'Argentine. Ces lots étant destinés à la fabrication de conserves, aucun prélèvement n'a été perçu.

Les services douaniers compétents ont toutefois constaté à chaque fois qu'en appliquant le coefficient de 0,30 fixé dans le règlement n° 1136/79 pour des conserves ayant un contenu en viande se situant entre 20 et 40 %, la quantité de viande dont la transformation était prouvée était inférieure à la quantité importée. Ils ont par conséquent exigé de FKF le paiement du prélèvement pour les quantités de viande dont la transformation en conserves n'était pas prouvée.

FKF s'est opposée à cette demande, en faisant valoir que la quantité de viande utilisée effectivement pour la fabrication des conserves correspondait à un coefficient de 0,45 par rapport au poids total du produit fini, et non pas de 0,30 comme l'annexe au règlement n° 1136/79 le prévoit.

Par ordonnance du 22 décembre 1983, le Finanzgericht de Berlin, saisi du litige, a décidé de surseoir à statuer et a posé à la Cour les questions suivantes:

« a) Le règlement (CEE) n° 3584/81 de la Commission du 14 décembre 1981 (JO L 359, p. 16) constitue-t-il une règle de procédure applicable rétroactivement, donc également à des faits intervenus avant son adoption?

En cas de réponse négative à cette question:

b) Le règlement (CEE) n° 1136/79 de la Commission du 8 juin 1979 (JO L 141, p. 10) doit-il être interprété en ce sens

que la preuve de la transformation ne peut être apportée que par application de la règle dite des coefficients, même s'il est démontré que le résultat ainsi obtenu est faux?

c) Les pourcentages de viande de l'espèce bovine indiqués à l'annexe au règlement (CEE) n° 1136/79 visent-t-il uniquement la viande de l'espèce bovine qui reste dans les conserves ou incluent-ils également le jus de viande (gelée) qui s'est dégagé lors des opérations de transformation?

d) Le règlement (CEE) n° 1136/79 est-il invalide parce qu'il ne répond pas aux questions posées sous b) et c) et la règle dite des coefficients viole-t-elle le principe d'égalité par le fait, par exemple, qu'elle prévoit l'application d'un coefficient de 0,3 pour un pourcentage de viande de l'espèce bovine de 39, alors que le coefficient est de 0,9 — donc trois fois supérieur — pour un pourcentage de 40? »

II. Réponse aux questions posées

II.1. *Remarques préalables*

En vue de l'appréciation de cette affaire, nous partons de la prémisse, sur la base de l'aperçu des faits pertinents tels que nous venons de les évoquer, qu'il est établi à suffisance, selon nous, que le coefficient de 0,30 fixé dans l'annexe au règlement n° 1136/79 pour le groupe de conserves I.4 était déjà lors de l'adoption de ce règlement nettement inférieur, pour certains produits de ce groupe qui représentaient une part de marché considérable (probablement plus de 50 %), à ce qui peut être considéré comme conforme à la règle principale énoncée à l'article 2, paragraphe 3, du règlement. Cette règle principale se lit comme suit:

« Sauf en cas de force majeure, la caution visée au paragraphe 1, sous b), n'est libérée, en tout ou en partie, que si, dans un délai de sept mois suivant le mois de l'importation, la preuve est apportée, à la satisfaction des autorités compétentes de l'État membre d'importation, que dans les trois mois suivant le mois de l'importation, l'ensemble ou une partie de la viande congelée importée a été transformée dans l'établissement mentionné dans le certificat d'importation. »

Cette règle principale met donc l'accent sur la preuve de la transformation de l'ensemble ou d'une partie de la viande congelée importée en vue de la fabrication des conserves en question.

En deuxième lieu, nous constatons que d'après les déclarations concordantes sur ce point, faites par la demanderesse au principal et par la Commission lors de l'audience, cette erreur importante en ce qui concerne les éléments de fait à la base du coefficient litigieux est seulement apparue en 1980. Cette manifestation tardive des faits exacts tient à la circonstance que, jusque vers le milieu de 1979, les autorités compétentes des États membres (notamment celles de la République fédérale d'Allemagne) se sont en fait contentées de la preuve d'une transformation effective de la viande congelée importée, sans appliquer à cette occasion la règle des coefficients. Dans le cas concret, cela apparaît du reste de l'alinéa 3 des motifs de l'ordonnance de renvoi.

En troisième lieu, la Commission a déclaré à la fin de sa plaidoirie, lors de l'audience, que le régime complémentaire de la preuve introduit par le règlement n° 3585/81 l'avait été pour tous les produits du groupe en question afin d'éviter ainsi toute discrimination à l'intérieur de ce dernier. Bien que l'agent de la Commission ait affirmé précédemment, au cours de son exposé, que la règle des coefficients litigieuse n'enfreignait pas l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, il a bel et bien reconnu ainsi, de manière

implicite, selon nous, le caractère discriminatoire du régime initial. Quoi qu'il en soit, nous pensons que le caractère discriminatoire de ce régime est effectivement certain. Contrairement à ce que déclarent ses quatre premiers considérants, le règlement rend en effet l'importation, en suspension totale du prélèvement, de viande bovine congelée relevant du règlement et la transformation de cette viande impossibles pour des quantités importantes de viande bovine qui ont réellement été utilisées, conformément auxdits considérants, en vue de la fabrication de conserves au sens visé dans le règlement. La liberté d'action de la Commission n'est pas à ce point large qu'elle pourrait désavantager ainsi, de manière patente, certains producteurs de conserves, détenant ensemble une part de marché considérable, par rapport à d'autres producteurs appartenant à la même catégorie. De toute évidence, c'est au contraire, à notre avis, une discrimination notable au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, résultant d'une faute grave dans l'appréciation des faits, qui a été à la base de la fixation du coefficient afférent à la catégorie I.4 à l'annexe au règlement n° 1136/79.

Dans cette mesure, la solution la plus évidente au problème qui se pose ici serait à notre avis de répondre, sur la base de la quatrième question du juge de renvoi, que l'article 2, paragraphe 4, alinéa 2, du règlement n° 1136/79 est privé de validité en tant que cette disposition se rapporte au groupe I.4 de l'annexe à ce règlement.

Néanmoins, une solution moins radicale nous paraît possible sur la base de la première question du juge de renvoi.

II.2. *Réponse à la première question*

Par sa première question, le juge de renvoi demande à la Cour, comme nous l'avons déjà mentionné, si « le règlement (CEE) n° 3584/81 de la Commission ... constitue une règle de procédure applicable rétroactivement, donc également à des faits intervenus avant son adoption ».

Comme vous vous le rappellerez, la Commission elle-même a donné à cette question, à la fin de l'audience, en réponse à une question posée par un des membres de la Cour, une réponse affirmative dans la mesure où elle a estimé un effet rétroactif possible dans les cas où une preuve au sens visé dans ce règlement postérieur serait fournie, conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1136/79, dans un délai de sept mois suivant celui de l'importation.

En ce qui concerne la question posée par le juge de renvoi en général (c'est-à-dire sans une pareille limitation dans le temps), les deux parties se sont prévalues, en en tirant des conclusions différentes, de votre arrêt du 12 novembre 1981 dans les affaires jointes Salumi et autres (affaires 212 à 217/80, Rec. 1981, p. 2735). Le point 9 des motifs de cet arrêt déclare notamment que « les règles de procédure sont généralement censées s'appliquer à tous les litiges pendants au moment où elles entrent en vigueur ». Ce membre de phrase est éclairci par le passage suivant des conclusions de l'avocat général M^me^ Rozès (p. 2755, colonne de droite, alinéa 4): « Selon un principe généralement admis dans le droit des États membres, sans être pour autant rétroactives, les lois de procédure s'appliquent immédiatement à tous les litiges pendants au moment de leur entrée en vigueur. » A plus forte raison, ajouterons-nous, une pareille règle de procédure s'applique-t-elle, de par sa nature, à toutes les procédures engagées *après* son entrée en vigueur. En outre, la possibilité de saisir un juge est indissolublement liée dans tous les États membres à l'existence de décision administrative. Toute votre jurisprudence sur la répartition de compétence entre cette

Cour et les juridictions nationales est basée sur cette prémisse. Comme la preuve de la transformation lors de la demande de libération de la caution, que la demanderesse au principal a estimé suffisante et qui était également jugée suffisante jusqu'alors par les autorités compétentes, a été fournie dans le délai prévu à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 1136/79, la possibilité complémentaire de preuve peut donc également être invoquée encore, à notre avis, à l'occasion d'un recours formé devant le juge compétent, après l'entrée en vigueur du règlement n° 3584/81.

Pour être complet, nous ajouterons cependant encore ceci, en raison de la formulation de la première question par le juge de renvoi et des considérations que la Commission et la demanderesse au principal ont développées concernant la nature de la possibilité complémentaire de preuve.

La Commission est d'avis que l'article 2 du règlement n° 1136/79, tel qu'il a été modifié par le règlement n° 3584/81, doit être considéré comme un tout et comporte essentiellement des règles de fond, à savoir une énumération des obligations qui doivent être remplies pour bénéficier de la suspension du prélèvement à l'importation. Elle ne conteste pas que dans la mesure où les paragraphes 3 et 4 de l'article précité se rapportent à la preuve du respect de ces obligations, ils concernent en soi la procédure à respecter dans le cadre du régime spécial d'importation. Mais la Commission estime que ces règles de procédure sont en corrélation si étroite, quant à leur contenu, avec les règles de fond qu'il n'est pas possible juridiquement d'appliquer la modification de l'article 2, paragraphe 4, opérée par le règlement n° 3584/81, à des situations qui sont nées avant l'entrée en vigueur de ce règlement. La Commission voit à cet égard une analogie avec la situation concrète que vous avez décrite dans les termes suivants dans la deuxième phrase du point 11 des motifs de votre arrêt précité dans l'affaire Salumi: « Remplaçant les réglementations nationales en la matière par une réglementation communautaire, ce texte [c'est-à-dire celui qui était en cause dans cette affaire] comporte des règles tant de procédure que de fond, qui forment un tout indissociable et dont les dispositions particulières ne peuvent être considérées isolément, quant à leur effet dans le temps. »

Sur le fondement du préalable énoncé au point 9, deuxième phrase, des motifs du même arrêt, à savoir que les règles de fond « sont habituellement interprétées comme ne visant des situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur que dans la mesure où il ressort clairement de leurs termes, finalités ou économie, qu'un tel effet doit leur être attribué », la Cour a ensuite, aux points 12 à 15 des motifs, dénié un effet rétroactif au règlement qui était en cause dans cette procédure.

Les dispositions du règlement n° 1697/79 (concernant le recouvrement de droits à l'importation ou à l'exportation), qui sont citées dans la partie en fait de l'arrêt susvisé, montrent en effet clairement que les règles procédurales et les règles de fond qu'elles comportent sont liées de manière indissociable [2]. Dans cette affaire-ci, en revanche, tel n'est pas le cas, selon nous. Seuls les deux premiers paragraphes de l'article 2 du règlement n° 1136/79 comportent clairement des règles de fond, à savoir l'énoncé d'obligations matérielles pour le producteur qui importe et transforme de la viande. Concernant le troisième paragraphe de l'article 2, on peut éventuellement encore dire

2 — Nous observerons à ce propos que cela conforme une nouvelle fois l'intérêt pour les praticiens du droit de connaître les faits pertinents auxquels les motifs renvoient. Notre habitude actuelle de nous y référer de manière détaillée dans nos conclusions est basée sur cet intérêt.

que l'obligation de preuve qu'il prévoit se rattache de manière indissociable à des règles de fond relatives au délai de transformation.

Les modalités proprement dites du régime de la preuve, qui font l'objet du présent litige, sont fixées séparément au paragraphe 4 de l'article 2, tel qu'il a été complété, de la manière indiquée au début, par l'article 1er du règlement n° 3584/81. Notamment ce régime complémentaire de la preuve, auquel se rapporte exclusivement la première question du juge de renvoi, doit sûrement être considéré, à notre avis, comme une règle de procédure qui n'est pas liée à des règles de fond d'une manière indissociable, du moins pas d'une manière plus forte que c'est forcément toujours le cas pour des règles en matière de preuve. Moyennant les précisions données tout à l'heure, nous estimons ensuite, dans la ligne du passage des conclusions de l'avocat général Mme Rozès que nous avons cité précédemment, qu'un pareil régime de la preuve est immédiatement applicable (non seulement aux procédures engagées ultérieurement, mais également) à tous les litiges pendants au moment de son entrée en vigueur, sans qu'il faille parler à ce propos d'un effet rétroactif.

II.3. *Conclusion*

Sur la base de nos considérations qui précèdent, nous vous proposons de donner à la première question du juge de renvoi la réponse suivante:

« Le règlement (CEE) n° 3584/81 de la Commission, du 14 décembre 1981 (JO 1981, L 359, p. 16), comporte une règle de procédure qui doit également être respectée dans les procédures judiciaires engagées après le 1er janvier 1982 concernant des demandes de libération d'une caution au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 1136/79 de la Commission, du 8 juin 1979 (JO 1979, L 141, p. 10), qui ont été présentées antérieurement mais rejetées totalement ou partiellement par les autorités administratives compétentes, pour autant que ladite demande de libération de la caution a été présentée dans un délai de sept mois suivant celui de l'importation, accompagnée des documents de preuve usuels jusqu'alors, établissant la transformation de la viande congelée importée dans un délai de trois mois suivant leur importation. Aux demandes de l'autorité administrative compétente, comme c'est le cas en l'espèce, cette réponse est applicable par analogie. »

Pour le cas où vous ne pourriez pas vous rallier à l'orientation de cette réponse, nous vous suggérons, pour les raisons indiquées dans la partie II, point 1, des présentes conclusions (discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE), de répondre à la quatrième question du juge de renvoi dans les termes suivants:

« L'article 2, paragraphe 4, alinéa 2, du règlement n° 1136/79 est privé de validité en tant que cette disposition se rapporte au groupe I.4 de l'annexe à ce règlement. »

Les deuxième et troisième questions du juge de renvoi n'exigent en aucun cas, à notre avis, de recevoir une réponse de la Cour.