nes déjà devenus communs, comme l'organisation des marchés agricoles. L'article 103 a, en effet, pour objet, soit de coordonner les politiques conjoncturelles des États membres, soit d'arrêter des mesures communes appropriées.

Compte tenu de la situation monétaire à l'époque des mesures litigieuses et en l'absence de toute prévision adéquate, dans le cadre de la politique agricole commune, qui permette de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour faire face à cette situation monétaire, le Conseil est fondé à faire usage, à titre intérimaire, des pouvoirs que lui confère l'article 103 du traité.

2. L'article 103 n'exclut pas la compétence des institutions communautaires d'édicter, sans préjudice des autres procédures prévues par le traité, les mesures de nature conjoncturelle qui peuvent se révéler nécessaires pour le maintien des objectifs du traité. Le Conseil choisit, selon le cas, la forme de la mesure qui lui apparaîtra la plus appropriée.

3. Si les institutions communautaires doivent veiller, dans l'exercice de leurs pouvoirs, à ce que les charges imposées aux opérateurs économiques ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs que l'autorité est tenue de réaliser, il ne s'ensuit cependant pas que cette obligation doive être mesurée par rapport à la situation particulière d'un groupe déterminé d'opérateurs.

4 Les institutions communautaires doivent concilier les différents objectifs de la politique agricole commune qui, considérés séparément, peuvent paraître contradictoires et, le cas échéant, accorder à l'un d'entre eux, la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leurs décisions.

5. L'article 40 ne vise que la discrimination entre producteurs ou entre consommateurs, l'équilibre à maintenir entre les intérêts opposés de ces deux catégories d'agents économiques faisant l'objet de l'article 39.

6. Les montants compensatoires sont des mesures communautaires qui, bien que constitutives d'un cloisonnement des marchés, corrigent des variations de taux de change instables et qui tendent ainsi à assurer le maintien de courants d'échanges normaux de produits dans des circonstances exceptionnelles et provisoires créées par la situation monétaire. L'autorisation de percevoir des montants compensatoires sur des importations agricoles en provenance de pays tiers, pendant une période de fluctuation des cours de change, est valable.

Dans l'affaire 5-73

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

BALKAN-IMPORT-EXPORT GMBH, 1 Berlin 15, Bregenzer Straße 10,

et

HAUPTZOLLAMT BERLIN-PACKHOF, 1 Berlin 21, Alt-Moabit 143-145,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité du règlement n° 974/71 du Conseil du 12 mai 1971 relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO n° L 106 du 12. 5. 1971, p. 1) et éventuellement des règlements n° 1013/71 (JO n° L 110 du 18. 5. 1971, p. 8), n° 1014/71 (JO n° L 110 du 18. 5. 1971, p. 10) et n° 548/72 (JO n° L 66 du 18. 3. 1972, p. 1) de la Commission,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner et M. Sørensen, présidents de chambre, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars (rapporteur), P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général : M. K. Roemer
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu que les faits et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

Le règlement du Conseil n° 974/71 du 12 mai 1971 (JO n° L 106 du 12 mai 1971, p. 1) règle l'application d'un système de montants compensatoires dans les échanges entre les États membres et avec les pays tiers.

A l'occasion de l'importation, par la requérante au principal, de 13 590 kg de fromage blanc de brebis bulgare, position tarifaire n° 04.04-E-I-3-4-50, en république fédérale d'Allemagne, le Hauptzollamt de Berlin-Packhof réclama, par avis du 27 mars 1972, en application dudit règlement, en plus d'un prélèvement et de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation, un montant compensatoire de 6 183,45 DM, soit 45,50 DM par 100 kg.

La requérante au principal a introduit un recours auprès du Finanzgericht de Berlin en annulation de l'avis de recouvrement du droit compensatoire, en contestant la validité du règlement n° 974/71.

En conséquence, le Finanzgericht de Berlin a, par ordonnance du 19 janvier 1973, adressé à la Cour les questions suivantes :

1. Le règlement n° 974/71 du Conseil, du 12 mai 1971 « relatif à certaines mesures de politique de conjoncture

à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres » et éventuellement les règlements nos 1013/71, 1014/71 et 548/72 de la Commission pris en application de ce règlement sont-ils valables dans la mesure où ils autorisent à calculer et à percevoir des montants compensatoires à l'importation de produits laitiers en provenance de Bulgarie ?

En particulier :

a) Le Conseil des Communautés européennes était-il autorisé en vertu de l'article 103, paragraphe 2, du traité CEE, à arrêter sous forme de règlement la mesure de politique de conjoncture, prise dans l'intérêt commun, que constitue le règlement nº 974/71 ?

b) La perception de montants compensatoires, en particulier dans la mesure où, également pour les importations en provenance de Bulgarie, elle n'est pas fonction d'un éventuel bénéfice de change de l'importateur, mais des rapports de change entre le deutschmark et le dollar US (voir article 2 du règlement nº 974/71), est-elle compatible avec le principe de la proportionnalité ainsi qu'avec les articles 40, 39 et 110 du traité CEE, et éventuellement avec les principes juridiques contenus dans ces articles ?

En cas de réponse affirmative à la première question :

2. Dans le cadre d'une application correcte du droit communautaire, la défenderesse était-elle encore fondée le 24 mars 1972, jour où la demande de mise en libre pratique a été introduite, à percevoir un droit compensatoire dans le commerce avec les pays tiers ?

En cas de réponse affirmative à la deuxième question :

3. a) Sur la base de quels facteurs devaient être calculés les montants ou le droit compensatoires frappant les importations de fromages de la position tarifaire nº 04.04 (en particulier en application de l'article 2, paragraphe 2, du règlement du Conseil nº 974/71) ?

b) L'article 2, paragraphe 2, dudit règlement constitue-t-il une base de calcul suffisamment précise par sa nature et son étendue ?

c) Le taux de 45,50 DM perçu pour 100 kg de fromage de brebis bulgare au 24 mars 1972 était-il conforme à ces principes ?

L'ordonnance de renvoi du 19 janvier 1973 a été enregistrée au greffe de la Cour le 5 février 1973.

Sur rapport préalable du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé qu'il n'y avait pas lieu de procéder à des mesures d'instruction.

La demanderesse au principal, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, le Conseil et la Commission des Communautés européennes ont présenté des observations écrites.

A l'audience du 5 juin 1973, la demanderesse au principal, représentée par M. Ehle, avocat au barreau de Cologne, la Commission, représentée par son agent, M. Gilsdorf, le Conseil, représenté par son conseiller juridique, M. Lambers, et le gouvernement allemand, représenté par M. Seidel, Regierungsdirektor, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 26 juin 1973.

II — Observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice

Attendu que les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour peuvent être résumées comme suit :

A — Observations de la requérante au principal

Sur la première question

a) La requérante au principal estime que le règlement n° 974/71 ne pourrait se fonder sur l'article 103, alinéa 2, parce qu'il n'aurait pas été pris dans le cadre de la politique de conjoncture, mais exclusivement en vue d'assurer le système d'intervention dans les marchés agricoles, qu'il ne s'agirait pas d'une question d'intérêt commun et qu'il n'autoriserait le Conseil qu'à prendre des directives ou des décisions.

Seuls les articles 40 et 43 conjointement avec l'article 235 du traité pourraient fonder l'introduction de montants compensatoires, comme le Conseil l'aurait lui-même reconnu en fondant le règlement n° 509/73 du 22 février 1973, modifiant le règlement n° 974/71 (JO n° L 50 du 23 février 1973, p. 1) uniquement sur les articles 28, 43 et 235 du traité.

Le règlement n° 974/71 devrait donc être déclaré nul, jusqu'au moment de sa modification par le règlement n° 509/73 du 22 février 1973. Une limitation de la nullité pourrait toutefois être prononcée par la Cour en application de l'article 174, alinéa 2.

b) Du fait que le règlement n° 974/71 tient uniquement compte du rapport de change entre le DM et le dollar, les montants compensatoires auraient à plusieurs reprises, et notamment dans l'espèce litigieuse, été fixés trop haut sans aucune justification. La Commission aurait elle-même admis, dans sa proposition de modification du règlement n° 974/71 du 10 mai 1972 que le système aurait dû tenir compte du rapport de change des devises de pays tiers exportant vers la Communauté.

Le système des montants compensatoires violerait l'interdiction des taxes d'effet équivalant à des droits de douane, le principe de proportionnalité et les dispositions des articles 39 et 110 du traité, dont il devait être tenu compte aux termes de l'article 33 du règlement n° 804/68 (JO n° L 148 du 28. 6. 1968, p. 13). Comme le Finanzgericht de Berlin l'aurait admis dans son ordonnance de renvoi, les montants compensatoires auraient un effet équivalant à des droits de douane, interdits par le traité et par l'article 19 du règlement n° 804/68, dans la mesure où ils excéderaient l'effet de la flottaison du deutschmark par rapport à la devise du pays tiers ou tout au moins par rapport à la moyenne pondérée des parités des devises des pays tiers.

Le mode de calcul des montants compensatoires, prévu à l'article 2 du règlement n° 974/71 violerait en outre le principe de proportionnalité explicitement repris au dernier considérant de ce règlement. Quoiqu'il eût été possible, d'après la requérante, de fixer les montants compensatoires eu égard à la parité des monnaies des principaux partenaires commerciaux par rapport au DM, on aurait, à tout le moins, pu et dû tenir compte des fluctuations du DM par rapport à une moyenne pondérée des devises des États tiers représentatifs. Dans cette hypothèse l'effet de réévaluation du DM aurait été nettement plus modéré. La requérante au principal renvoie à cet égard au procédé suivi en ce qui concerne le calcul des prélèvements (art. 14, paragraphe 4, du règlement n° 804/68).

Il serait apparu, après la dévaluation du dollar américain, le 8 mai 1972, que la somme des nouveaux prélèvements (augmentés) et des nouveaux montants compensatoires (réduits) aurait été considérablement inférieure à la somme des anciens prélèvements et des anciens montants compensatoires, ce qui prouverait que les méthodes de calcul antérieures auraient été erronées.

Les montants compensatoires excédant l'effet de la flottaison ne seraient pas seulement contraires à l'objectif des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs (art. 39, paragraphe 1 e), mais également aux fondements d'une politique commerciale liée aux prescriptions du GATT.

Sur la deuxième question

La requérante au principal estime que la perception du droit compensatoire ne se justifiait plus le 24 mars 1962, jour de la demande de mise en libre pratique de la marchandise litigieuse.

L'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 précise qu'il cesse d'être applicable au moment où tous les États membres concernés appliquent à nouveau la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change autour de la parité officielle. Par l'accord du 18 décembre 1971 à Washington, les États membres auraient convenu de la fixation d'un nouveau cours moyen du DM par rapport au dollar (3,2225 DM/dollar), la Bundesbank reprenant ses interventions sur le marché des devises pour maintenir le cours du DM à l'intérieur de la marge de fluctuation convenue (3,150 DM — 3,295 DM). Ce taux moyen, quoique non notifié au FMI, aurait été appliqué en pratique. Or, l'article 8 du règlement n° 974/71 se référerait uniquement à « l'application de la réglementation internationale . . . ». On ne pourrait donc prendre prétexte de ce qu'il s'agit d'un « cours moyen » (central rate) et non d'une parité officielle (par value) pour éluder l'application dudit article 8.

De plus, l'article 1, dernier alinéa, du règlement n° 974/71 subordonne la fixation et l'application de montants compensatoires à la condition que l'application des taux de change supérieurs aux limites autorisées par la réglementation internationale entraîne « des perturbations dans les échanges des produits agricoles ». L'existence de pareilles perturbations, qui devrait s'apprécier produit par produit, ne serait pas établie pour le produit concerné : le prix du fromage ne serait pas dépendant de celui des produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés agricoles (articles 2a et 2b du règlement n° 974/71). De toute façon, l'application des montants compensatoires au fromage, produit ne jouissant d'aucune garantie de prix, ne se serait justifiée que pour une courte durée, les fluctuations des prix de marché compensant et excédant souvent les fluctuations des taux de change, comme cela se serait produit en mars 1972.

Sur la troisième question

En ce qui concerne les facteurs devant intervenir dans le calcul du montant compensatoire sur le produit litigieux — objet de la troisième question — la requérante au principal fait valoir qu'il ne serait pas possible d'y répondre tant que la Commission n'aurait pas justifié si et comment elle a tenu compte des éléments de calcul des montants compensatoires frappant le produit litigieux dont le prix serait principalement déterminé par le marché et compenserait assez facilement les fluctuations monétaires. De plus, la réévaluation du DM équivaudrait, pour l'agriculture, à une baisse des coûts de production.

L'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 violerait le principe de la sécurité juridique et celui selon lequel des habilitations législatives devraient être suffisamment précisées.

Le montant compensatoire, fixé à 45,50 DM/100 kg serait en tout cas exagéré, puisqu'il n'y aurait pratiquement pas eu de variations de taux de change entre le DM et la devise bulgare, que le fromage serait totalement indépendant du prix d'intervention et que, de toute façon, tout effet négatif des mesures monétaires aurait été compensé dans les deux mois.

B — Observations du Conseil

Sur la première question

a) D'après le Conseil, le règlement n° 974/71 serait bien une mesure de conjoncture au sens de l'article 103 du traité. La notion « politique de conjoncture » engloberait toutes les mesures arrêtées par les autorités publiques en vue d'éviter, autant que possible, que les facteurs dont dépend l'équilibre écono-

mique intérieur et extérieur soient l'objet d'une évolution économique différente de celle attendue à plus long terme. Les mesures de conjuncture pourraient donc relever des domaines les plus divers. Or, le règlement n° 974/71 aurait pour but d'empêcher les écarts anormaux de prix et de revenus qui se seraient produits suite aux importations massives de produits agricoles vers les pays à monnaie flottante.

Les procédures spécifiques prévues dans le traité ne feraient pas obstacle à un recours à l'article 103, dont le champ d'application se verrait considérablement réduit si, dans tous les domaines où des procédures particulières sont prévues, il n'était possible de prendre des mesures de politique de conjoncture qu'une fois réunies les conditions requises par les autres articles pour ces procédures particulières.

Les exigences propres à toute politique de conjoncture seraient telles que, dans de très nombreux cas, il ne serait pas possible de respecter les autres procédures sans la compromettre. Le but recherché par l'article 103 autoriserait donc, de l'avis du Conseil, qu'on l'utilise dans des domaines où sont prévues des règles particulières du traité, à la condition que les mesures aient un but conjoncturel. Ainsi, serait-il possible d'avoir recours à l'article 103, paragraphe 2, en matière agricole, indépendamment de l'article 38 et surtout indépendamment de l'attribution de compétences de l'article 43, paragraphe 2.

Dans certains cas, les mesures d'ordre conjoncturel ne pourraient répondre aux objectifs spécifiques qui leur auraient été assignés, sans prévoir certaines dérogations à d'autres dispositions de la législation communautaire, sans qu'il s'agisse, pour autant, d'une clause de sauvegarde, comparable à ce qui était prévu à l'article 226.

Si les montants compensatoires intracommunautaires qui tombent sous une réglementation commune avec les montants compensatoires extracommunautaires affectent nécessairement la libre circulation des marchandises, ils ne constitueraient cependant pas une atteinte au principe de la libre circulation des marchandises, qui ne figurerait parmi les objectifs de la politique agricole que dans la mesure où il permettrait de réaliser les objectifs de l'article 39, paragraphe 1. L'introduction des montants compensatoires reposerait sur la considération que la réalisation de ces objectifs ne devait pas être compromise par les fluctuations à court terme causées par le flottement de certaines monnaies dans la Communauté. Elle préserverait, en outre, la libre circulation des marchandises pour l'avenir, quelles que fussent les décisions prises en matière monétaire.

En ce qui concerne la circonstance que la mesure litigieuse a été édictée sous forme de règlement, le Conseil estime que l'article 103, paragraphe 2, ne limiterait pas le choix des institutions de la Communauté quant à la forme juridique à adopter. Le terme « décider » n'y aurait pas été employé dans son sens technique. Quant au paragraphe 3, s'il prévoit la forme juridique d'une directive pour les mesures d'application, même lorsque la règle juridique à appliquer est un règlement, cela s'expliquerait par le fait que ces mesures d'application peuvent être prises à la majorité qualifiée. Il aurait, en conséquence, été raisonnable de ne prévoir que le moyen d'intervention plus souple, à savoir la directive, et de réserver le recours aux règlements pour l'adoption des règles arrêtées à l'unanimité.

La Communauté ne pourrait mener une politique conjoncturelle proprement communautaire si on ne l'autorisait qu'à prendre des directives simplement adressées aux États membres, en lui déniant la faculté de recourir aux règlements.

b) Le règlement n° 974/71 n'aurait pas violé le principe de la proportionnalité. Seule une formule plus ou moins forfaitaire permettrait de trouver un compromis entre la nécessité de tenir compte le plus rigoureusement possible de l'incidence des mesures monétaires et celle de trouver une solution applicable dans la pratique. En tenant compte des fluctua-

tions des monnaies flottantes par rapport à la valeur moyenne de toutes ou de quelques monnaies de pays tiers, la compensation aurait été insuffisante pour la monnaie du principal pays tiers, les États - Unis d'Amérique, qui jouerait un rôle déterminant dans la très grande majorité des échanges de produits agricoles. On ne saurait méconnaître que, malgré certaines difficultés d'application, la solution choisie n'entraîne pas de charges excédant dans une mesure injustifiable l'incidence des modifications des cours de change.

Il n'y aurait pas non plus une discrimination prohibée par l'article 40 du traité. Si les montants compensatoires grèvent les différents produits agricoles de manière inégale, ils sont toutefois calculés sur la base de critères homogènes définis notamment aux articles 2, 3 et 4 du règlement. L'article 7 du règlement n° 974/71 interdirait d'ailleurs la fixation partielle de montants compensatoires. Les producteurs et consommateurs des différents États membres ne subiraient aucun traitement discriminatoire, tous les États membres concernés ayant fait usage de l'autorisation d'appliquer des montants compensatoires.

Enfin, il ne pourrait y avoir violation des principes fondamentaux formulés aux articles 39 et 110 que si les institutions avaient outrepassé la marge d'appréciation qui doit nécessairement leur être reconnue afin de leur permettre de concilier des objectifs qui sont en partie contradictoires.

Sur la deuxième question

Selon le Conseil, cette question vise essentiellement à savoir si le règlement n° 974/81 avait, en vertu de son article 8, paragraphe 2, cessé d'être applicable le 24 mars 1972. Le Conseil estime que les conditions prévues par cette disposition pour mettre fin à l'application du régime instauré par ce règlement, n'étaient pas remplies.

Le Communiqué publié à l'issue de la Conférence monétaire de Washington du 18 décembre 1971 n'aurait en effet pas fixé une parité nouvelle, mais aurait laissé aux États concernés la possibilité d'adopter des « taux centraux » qui n'auraient pas les effets juridiques découlant de la fixation d'une parité conformément aux statuts du Fonds Monétaire International. De plus, tout le système de prix agricoles régi par les organisations communautaires de marché continuerait de reposer sur une unité de compte dont le rapport avec les monnaies des États membres serait fixé sur la base des parités officielles notifiées au FMI.

L'abandon des montants compensatoires aurait entraîné des conséquences incalculables pour l'application d'innombrables règlements agricoles, tant que ceux-ci n'auraient pas renoncé à lier l'unité de compte aux parités officielles des monnaies des États membres.

C — Observations du gouvernement allemand

Sur la première question

a) Le gouvernement allemand estime que le règlement n° 974/71 s'inscrit dans la politique de conjoncture et est, à juste titre, basé sur l'article 103 du traité. En effet, une politique de conjoncture ou politique économique à court terme, tout en étant liée par les objectifs généraux de la politique à long ou à moyen terme, aurait pour but précis d'atténuer les mouvements d'inflation et de déflation de l'évolution économique. Or, les variations anormales de prix et de revenus à la suite de la libération du cours de change décidée par certains États membres auraient, en l'absence du règlement n° 974/71, désorganisé le système d'intervention et provoqué un effondrement du niveau des prix d'intervention et de marché, entraînant une évolution anormale des prix et des revenus.

Le fait que le règlement n° 974/71 constitue une mesure de politique de conjoncture ne s'oppose pas à ce que le traité organise, dans le domaine de la politique agricole, aux articles 38 et suivants des compétences particulières pour la Com-

munauté. Ces compétences viseraient d'ailleurs en premier lieu des besoins structurels et ne prévoieraient aucun processus approprié pour une action immédiate de nature conjoncturelle de la part de la Communauté. L'expression « sans préjudice des autres procédures prévues par le présent traité » contenue à l'article 103, signifierait donc que, parallèlement à la réglementation prévue pour un secteur précis, il peut être recouru à l'article 103.

Le système de compensation arrêté par le règlement n° 974/71 ne serait pas non plus contraire à l'intérêt commun puisqu'il comprendrait la plus grande partie du secteur agricole et éviterait de graves déséquilibres dans l'agriculture de certains États membres qui auraient mis en danger le marché commun agricole.

A propos de la forme juridique du règlement n° 974/71, le gouvernement allemand estime que rien dans l'article 103 ne limite le choix de l'instrument le plus approprié. L'utilisation du terme « décider » au deuxième paragraphe de l'article 103 n'aurait aucune signification spécifique puisqu'il s'agirait en fait d'« adopter des mesures ».

La préférence pour la directive, exprimée au paragraphe 3 de l'article 103, en vue de fixer, le cas échéant, les modalités d'application, se justifierait par la circonstance que c'est là l'instrument le moins rigide quant aux ingérences importantes dans le domaine souverain des États que suppose l'application de l'article 103, paragraphe 3.

b) Il n'y aurait pas violation du principe de la proportionnalité en raison du caractère forfaitaire des montants compensatoires qui s'imposait du point de vue pratique. Un système dans lequel le montant de la taxe compensatoire correspondrait exactement, pour chaque importation, à l'incidence de la mesure monétaire n'aurait pas été réalisable, eu égard au grand nombre de montants compensatoires existant déjà dans le système appliqué. De plus, la prise en considération, pour la fixation des montants compensatoires, du rapport entre la devise libérée et la devise du pays tiers importateur permettrait des détournements de trafic sur une grande échelle. D'autre part, un système de compensation en fonction d'une moyenne arithmétique des variations du deutschmark par rapport à la devise des pays tiers aurait également un caractère forfaitaire et ne permettrait pas lui non plus une compensation suffisante, lorsque la parité de la monnaie du pays tiers envisagé par rapport au DM se situerait en dessous de la parité moyenne des monnaies de pays tiers. Ayant eu à choisir entre plusieurs solutions, le Conseil aurait pu, en vertu de son pouvoir d'appréciation, choisir celle qui lui paraissait la plus appropriée et qui était la plus avantageuse sur le plan de l'efficacité et du caractère pratique (Cour de justice, arrêt du 17. 12. 1970, affaire 11 - 70, Internationale Handelsgesellschaft, Recueil 1970, p. 1125).

Il n'y aurait pas non plus violation des objectifs fixés à l'article 39, qui ne seraient pas toujours en harmonie : il faudrait les concilier et chercher une solution intermédiaire. Ainsi, l'objectif d'un niveau de prix raisonnable pour les consommateurs devrait - il être concilié avec celui visant à assurer un revenu équitable aux travailleurs agricoles.

Il en irait de même pour les objectifs de politique commerciale visés à l'article 110 du traité. Ils seraient en conflit avec ceux de l'article 39 et l'application des deux dispositions impliquerait également la mise en œuvre du pouvoir d'appréciation des institutions.

Sur la deuxième question

Au 24 mars 1972 aucune modification essentielle des événements qui auraient conduit à arrêter le règlement n° 974/71 ne se serait produite. Malgré l'introduction de « cours indicatifs » (central rates) à la suite des Accords de Washington du 18 décembre 1971, les effets, même limités par ces accords, des fluctuations des cours de change auraient justifié le maintien de la mesure.

Aucun retour aux parités à déclarer au FMI n'aurait eu lieu à l'occasion de ces accords, justifiant, aux termes de l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 974/71, l'abolition des montants compensatoires. Les parités qualifiées de « cours indicatifs » (central rates) n'auraient pas la même force juridique que les cours de change officiels déclarés au FMI.

D — Observations de la commission

La Commission observe que l'examen de la troisième question devrait également s'étendre à l'absence éventuelle de perturbations dans les échanges des produits agricoles qui aurait, d'après un grief de la société Balkan devant le juge national, rendu illégale l'inclusion de fromage de brebis bulgare dans le champ d'application du règlement n° 974/71.

Contexte économique

Analysant l'origine et le fonctionnement du système de montants compensatoires, élaboré par le règlement n° 974/71, la Commission attire l'attention sur les points suivants.

En vue de pallier l'afflux de devises en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, le Conseil autorisa, par une résolution du 9 mai 1971 (JO du 10. 6. 1971, n° C 58, p. 1) lesdits États membres à libérer les cours de leurs monnaies en application de l'article 103 du traité en vue d'éviter les perturbations dans le commerce des produits agricoles, ce qui aurait été fait par le règlement n° 974/71.

Celui-ci partirait du principe que les parités officielles n'ont pas changé. L'introduction de montants compensatoires aurait donc été justifiée par le fait que les prix intracommunautaires pour les produits soumis à l'intervention ou les produits dont le prix dépendrait de celui des premiers seraient restés inchangés, alors que le prix sur le marché extracommunautaire, exprimé en DM, aurait baissé suite à la réévaluation et proportionnellement à elle.

Dans les règlements d'application n° 1013/71 (JO n° L 110 du 18. 5. 1971, p. 8) et n° 1014/71 (JO n° L 110 du 18. 5. 1971, p. 10) fixant les modalités d'application du règlement n° 974/71, la Commission aurait cherché à limiter la liste des produits auxquels s'appliqueraient les montants compensatoires.

Par la suite la Commission aurait, à plusieurs reprises, notamment après la suppression de la convertibilité or du dollar (15. 8. 1971), la libération des monnaies belge et luxembourgeoise (23. 8. 1971) et plus tard également de la livre et de la lire (début 1972), été amenée à étendre le champ d'application du système de montants compensatoires.

Par contre, la dévaluation du dollar, le 8 mai 1972, aurait permis une réduction des montants compensatoires proportionnelle à l'augmentation des prélèvements. Une proposition de modification du règlement n° 974/71 présentée le 16 mai 1972 par la Commission, tendant à limiter le recours aux montants compensatoires, n'aurait pas été suivie, la réévaluation escomptée de certaines devises communautaires ne s'étant pas produite. Une seconde proposition intégrant le système des montants compensatoires dans la politique agricole fut adoptée par le règlement du Conseil n° 2746/72 du 19 décembre 1972 (JO n° L 291 du 28. 12. 1972, p. 148).

Après la nouvelle dévaluation du dollar, le 13 février 1973, il aurait été décidé de constater les variations des cours de change, prévues à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 974/71, par référence à la parité réelle du dollar.

Sur la première question

a) Selon la Commission, l'article 103 du traité devrait être considéré comme la base juridique correcte du règlement n° 974/71 car celui-ci constituerait effectivement une mesure de politique conjoncturelle.

Des mesures monétaires, pour autant qu'elles soient à court terme, constitueraient typiquement des mesures conjoncturelles dont l'objet spécifique serait

constitué par des objectifs à court terme — ne dépassant pas des périodes de 18 mois — et consistant essentiellement dans la correction ou l'atténuation des mouvements cycliques.

Quant à l'objection tirée de la circonstance que le règlement n° 974/71 poursuivrait des objectifs de politique agricole avec seulement des effets conjoncturels adventices, elle perdrait de vue que le règlement litigieux concerne l'aspect agricole d'un ensemble de dispositions de nature monétaire édictées par les États membres en accord avec les institutions communautaires.

Non seulement l'article 103 lui-même déclare que les États membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun mais, en outre, la Communauté toute entière serait effectivement intéressée à ce que soient prises des mesures pour empêcher que les marchés de devises allemand et néerlandais ne soient submergés par les offres de dollars. Une flottaison commune des monnaies de la Communauté n'étant pas encore réalisable en mai 1971, la libération du florin et du DM aurait rendu nécessaires des mesures d'accompagnement même si elles restreignaient la libre circulation des marchandises.

Une interdiction de libérer les parités fixes entre États membres ne pourrait être trouvée ni à l'article 107 du traité ni dans les Accords de Bretton Woods liant les États membres par le biais de l'article 234, ni dans l'utilisation des parités fixes lors de la mise en place des marchés agricoles.

La résolution du 22 mars 1971 concernant la réalisation, par étapes, de l'Union économique et monétaire dans la Communauté (JO n° C 28 du 27. 3. 1971, p. 1) n'exprimant qu'un engagement politique, et les mesures relatives au taux de change étant demeurées dans la compétence des États membres, la décision de laisser flotter une monnaie ne pourrait être considérée comme incompatible avec l'obligation de coopération visée à l'article 5 du traité.

L'absence de montants compensatoires aurait déréglé le marché interne agricole tant par l'afflux d'importations à prix réduit que par l'insuffisance des restitutions à l'exportation.

Quant à savoir si l'introduction de montants compensatoires n'eût pas dû être fondée en premier lieu sur l'article 43 du traité, l'article 103 n'étant que subsidiaire, la Commission estime que les termes de l'article 103 indiquent qu'il s'agit de compétences concurrentes.

Si l'on suivait la thèse de la requérante, il en résulterait un partage des compétences entre divers organes communautaires et un éparpillement des mesures conjoncturelles contraires à ce qu'implique l'article 103, puisqu'il prévoit, précisément à cause du caractère urgent des mesures de nature conjoncturelle, des procédures plus souples que celles qui rendent nécessaire la consultation du Parlement.

Si le Conseil, sur proposition de la Commission, a donné la préférence à l'article 103, ce serait parce que l'on voulait éviter d'incorporer le système des montants compensatoires dans la politique agricole, pour souligner son caractère exceptionnel et de courte durée et éviter le financement communautaire, puisqu'il était préférable de faire supporter les conséquences financières par les États membres concernés.

En 1973, l'aspect conjoncturel serait passé à l'arrière-plan. C'est pour ce motif que, dans le règlement n° 2746/72 (JO n° L 291 du 28. 12. 1972, p. 148), on aurait invoqué les articles 28, 43 et 235 à côté de l'article 103.

Dans la mesure où l'article 103 accorde des compétences qui se cumulent avec les règles de compétence sectorielles, on ne saurait faire reproche au Conseil de ne pas avoir eu recours au paragraphe 2 de l'article 19 du règlement du Conseil n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 148 du 28. 6. 1968, p. 13), qui permet précisément de déroger à l'interdiction de la perception de droits de douane et de taxes d'effet équivalent.

Pour ce qui est de l'effet des montants compensatoires à l'égard du principe de la libre circulation des marchandises, la Commission, ayant observé que l'article 103 ne pourrait être utilisé pour instaurer des clauses de sauvegarde, fait valoir que la libre circulation des marchandises dans le cadre des organisations de marchés agricoles n'aurait pas le même caractère irréversible que dans le secteur industriel et que des mesures correctives apparaîtraient nécessaires. De toute façon, le système des montants compensatoires serait moins restrictif que d'éventuelles restrictions quantitatives.

Quant à la forme du règlement n° 974/71, la Commission fait observer que, s'il était compréhensible que, vu la procédure de vote assouplie pour les modalités d'application, prévue au paragraphe 3 de l'article 103, le Conseil prenne, d'après cette disposition, la mesure la plus souple, la directive, cela n'exclurait en tout cas pas que le Conseil délègue à la Commission sa compétence pour l'exécution des règles qu'il établit, conformément à l'article 155 du traité. Dans la mesure où la décision de base consiste en la mise en place par le Conseil d'un système de charges financières, qui implique nécessairement un grand nombre de mesures d'exécution et qui intervient dans le mécanisme d'une politique communautaire déjà existante, les mesures d'exécution auraient nécessairement relevé de l'organe exécutif. Or, la forme du règlement serait la plus indiquée dans un domaine aussi technique, tant du point de vue de l'applicabilité et de l'unité du droit communautaire que de la protection juridique de l'individu. On ne verrait donc pas, d'après la Commission, comment le Conseil ne pourrait exercer lui-même une compétence qu'il pourrait déléguer à la Commission.

b) En ce qui concerne l'utilisation du dollar comme critère de référence à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 974/71, la Commission note que seul un système forfaitaire de montants compensatoires était réalisable en pratique et qu'il n'aurait de toute façon pas été possible de limiter la perception de montants compensatoires aux cas où le produit importé profitait d'un avantage dû aux fluctuations monétaires car cela aurait impliqué pour chaque opération d'importation un contrôle qui serait en contradiction avec les principes régissant la perception des prélèvements et le paiement des restitutions, pour lesquels la Cour de justice elle-même avait reconnu la validité des méthodes de calcul abstraites (arrêt du 15. 12. 1970, affaire 31-70, Deutsche Getreide- und Futtermittel, Recueil 1970, p. 1055).

L'utilisation de la parité du dollar comme critère de référence tiendrait compte des réalités du commerce international, alors qu'un calcul forfaitaire, basé sur la moyenne des parités des monnaies des pays tiers, qui aurait nécessité une pondération basée sur des facteurs aussi divers que l'importance, la valeur, l'origine et les modalités contractuelles du transfert des produits agricoles, n'aurait pas réflété correctement les fluctuations de change du dollar américain sur lequel serait basée la plus grande partie du commerce international.

En fait, la requérante au principal aurait pu se prémunir contre les conséquences de l'utilisation de la devise américaine comme critère de référence en utilisant le dollar comme monnaie de paiement ou en prévoyant la prise en charge du montant compensatoire par le vendeur.

Il n'y aurait pas d'atteinte au principe de la proportionnalité dont le respect nécessaire, repris au dernier considérant du règlement n° 974/71, doit être apprécié à partir du « caractère strictement nécessaire » du système en son entier et non pas de l'importation individualisée. En admettant que le Conseil eût pu utiliser comme référence la moyenne des parités des devises des pays tiers, encore faudrait-il admettre que le choix opéré restait dans les limites de la marge d'appréciation dont dispose le législateur. L'application du règlement litigieux aurait toujours permis à la Commission d'adapter les montants compensatoires aux modifications des circonstances.

Une discrimination ne pourrait être trouvée dans le système des montants compensatoires puisque, d'une part, l'imposition reposerait sur des critères objectifs et que, d'autre part, en ce qui concerne la charge différente sur chaque produit, non motivée par l'incidence des mesures monétaires, il y aurait lieu de tenir compte de ce qui a été soulevé à propos de l'atteinte à la proportionnalité. Quant à l'avantage allégué des producteurs agricoles en ce qui concerne l'acquisition des matières premières, la Commission fait remarquer que pour les produits agricoles (p. ex. les semences), les montants compensatoires réduiraient cet avantage et que, pour les produits industriels importés l'effet de réévaluation n'aurait que modérément apporté une réduction de prix.

La violation de l'article 39, qui résulterait d'un prix au consommateur très élevé (article 39 e), ne pourrait être constatée puisque les montants compensatoires n'auraient pas été fixés trop haut et que l'article 39 autoriserait le législateur, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, à mettre en balance les objectifs qui s'y trouvent formulés.

L'article 110, quant à lui, serait trop large et imprécis, pour qu'on puisse en tirer des droits individuels. De plus, le système utilisé aurait réduit au minimum l'atteinte au commerce international, eu égard aux circonstances existantes.

Sur la deuxième question

Cette question tendrait à savoir, d'après la Commission, si le maintien des montants compensatoires après la conférence de Washington du 18 décembre 1971 était valable, eu égard au contenu de l'article 8 du règlement n° 974/71 qui déclare que le règlement n° 974/71 « cesse d'être applicable au moment où tous les États membres concernés appliquent à nouveau la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change autour de la parité officielle ». En fait les « États membres concernés » ne seraient toujours pas revenus à l'application de la réglementation internationale : d'une part, les « taux centraux » du DM, du florin et du franc belge se seraient, de prime abord, situés en dehors des marges de fluctuation fixées par la réglementation internationale et, d'autre part, les nouvelles marges de fluctuation convenues (2,25 % au lieu de 1 %) s'écarteraient également de la réglementation internationale. Si les institutions communautaires ont persisté à maintenir les parités officielles, c'est que l'ensemble des règlements agricoles reposait sur celles-ci. Il aurait donc été normal qu'on en fasse de même dans le règlement n° 974/71.

Ce ne serait qu'après la seconde dévaluation du dollar, le 13 février 1973, que, instruite par l'expérience passée, la Commission aurait tenu compte des parités réelles pour le calcul des prélèvements et des restitutions, ce qui aurait permis de ne pas devoir modifier les montants compensatoires. Il aurait suffi, lors de leur calcul, prévu à l'article 2 du règlement n° 974/71, de se référer à la parité réelle du dollar (art. 2, paragraphe 1, dernier alinéa).

Sur la troisième question

En ce qui concerne les produits pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues, le montant compensatoire intracommunautaire s'obtiendrait en ajoutant au prix d'intervention le pourcentage de réévaluation de la devise communautaire concernée par rapport au dollar américain. Pour les produits dont le prix dépend de celui des produits précédents, le montant compensatoire serait égal à l'incidence sur leur prix de l'application des montants compensatoires sur les produits soumis à l'intervention. Dans le secteur du lait et des produits laitiers des prix d'intervention existeraient pour le beurre et le lait écrémé en poudre ; le prix des autres produits laitiers dépendrait de ces prix, même s'il est en partie déterminé par les lois du marché. Pour les montants compensatoires extracommunautaires le calcul se ferait à partir des prix franco frontière.

La méthode suivie pour le fromage, pour lequel le montant compensatoire est calculé à partir de l'incidence des montants compensatoires sur le prix du beurre et du lait écrémé en poudre, serait logique et conforme à ce qui est prévu à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71.

Alors que le calcul des prélèvements et restitutions s'effectuerait à partir du prix de marché mondial pour les diverses variétés de fromage, le Conseil se serait volontairement prononcé pour un autre système pour le calcul des montants compensatoires. La réglementation des prélèvements et restitutions serait le fruit d'une longue expérience et il aurait été impossible de la transposer telle quelle au système des montants compensatoires à caractère temporaire et concernant également le trafic intracommunautaire. Dans cette réglementation ainsi établie, la Commission n'aurait joui que d'une marge d'appréciation « technique ».

Si la fixation des montants compensatoires est conforme aux principes de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71, encore pourrait-on se demander, d'après la Commission, s'il y avait lieu de l'appliquer au produit litigieux.

La requérante au principal aurait observé que l'importation de fromage de brebis bulgare n'entraînerait aucune perturbation dans les échanges des produits agricoles de sorte qu'aux termes de l'article 1, paragraphe 2, dernier alinéa, il n'y aurait pas eu lieu de fixer des montants compensatoires. Un tel argument ne pourrait se fonder sur la situation monétaire puisqu'on ne pourrait attendre de la Commission qu'elle apprécie l'évolution et l'impact des importations en provenance de chaque État tiers. Dans le cas contraire, on aurait d'ailleurs vu se multiplier les demandes d'exemption et le système de montants compensatoires s'en serait trouvé affaibli. Contrairement à ce qu'affirmerait la requérante au principal, il y aurait concurrence avec le fromage de brebis italien (pecorino) et les autres variétés de fromage communautaires, en particulier le fromage de chèvre.

La Commission estime donc qu'il y a lieu de répondre à la première question qu'aucun élément n'est apparu, qui mettrait en cause la validité du règlement n° 974/71 ; à la deuxième question que la perception, le 24 mars 1973, de montants compensatoires sur les importations en provenance de pays tiers était conforme au droit communautaire ; à la troisième question que l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 était une base de calcul suffisamment précise et que le taux de 45,50 DM pour 100 kg de fromage de brebis bulgare ne viole les dispositions communautaires ni par son principe, ni par son montant.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 19 janvier 1973, parvenue au greffe de la Cour le 5 février 1973, le Finanzgericht de Berlin a demandé à celle-ci de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation et la validité de plusieurs dispositions du règlement n° 974/71 du Conseil du 12 mai 1971, relatif à certaines mesures de politique de conjoncture à prendre dans le secteur agricole à la suite de l'élargissement temporaire des marges de fluctuation des monnaies de certains États membres (JO n° L 106 du 12. 5. 1971, p. 1) et, éventuellement, de certaines dispositions des règlements de la Commission n°s 1013/71 et 1014/71 (JO n° L 110 du 18. 5. 1971, p. 8 et 10), et 548/72 (JO n° L 66 du 18. 3. 1972, p. 1) pris en exécution dudit règlement n° 974/71 ;

2 attendu que la réquérante au principal, ayant demandé, le 24 mars 1972, la mise en libre pratique de fromages de brebis, importés par elle de Bulgarie dans la république fédérale d'Allemagne, s'est vu réclamer, en application du règlement n° 974/71, des montants compensatoires à raison de 45,50 DM par 100 kg, résultant, pour les produits de la position 04.04 du Tarif douanier commun, des annexes du règlement n° 548/72 du 16 mars 1972 fixant les montants compensatoires applicables au moment de la mise en libre pratique litigieuse ;

que, contestant la compatibilité avec le traité, du régime des montants compensatoires mis en place par le règlement n° 974/71, elle a saisi le Finanzgericht d'un recours dirigé contre ceux qui lui étaient réclamés ;

Analyse du système des montants compensatoires

3 Attendu que l'afflux toujours croissant, au cours des premiers mois de l'année 1971, de devises et de capitaux spéculatifs à court terme et les effets de cette situation dans certains États membres, notamment en république fédérale d'Allemagne et aux Pays-Bas, ont amené le Conseil, dans sa résolution du 9 mai 1971 (Jo n° C 58 du 10. 6. 1971), p. 1), à marquer sa compréhension « pour que, dans certains cas, ces pays puissent élargir pour une période limitée les marges de fluctuation des taux de change de leurs monnaies par rapport à leurs parités (actuelles) » ;

que, par la même résolution, le Conseil a souligné le caractère incompatible, dans des circonstances normales, d'un tel système de taux flottants, avec le bon fonctionnement du marché commun et a « dans le souci d'éviter le recours à des mesures unilatérales » décidé qu'il y avait lieu pour lui, d'arrêter « sans délai, conformément à l'article 103 du traité » . . . des mesures appropriées dans le domaine agricole ;

4 attendu que les organisations de marchés agricoles visent, entre autres, à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et à stabiliser les marchés, notamment par un système de prix stables comportant la fixation de prix indicatifs, de prix de seuil et de prix d'intervention fondés sur des parités fixes des monnaies des différents États membres par rapport à une unité de compte ;

que, la fixation de nouvelles parités étant impossible aussi longtemps que flotteraient le DM et le florin, l'établissement et le calcul des niveaux de prix considérés comme souhaitables, ont continué d'être effectués pour les produits pour lesquels des prix d'intervention sont fixés et pour ceux dont le prix est

fonction du prix des premiers, sur la base des parités antérieurement notifiées au FMI, même en ce qui concerne les Pays-Bas et la République fédérale ;

que si, de cette manière ces prix sont demeurés en principe, inchangés, ils subissaient cependant, notamment exprimés en DM, une diminution correspondant à l'incidence de la réévaluation de fait de cette monnaie, provoquant, au détriment des producteurs, des perturbations dans les échanges des produits agricoles de nature, par ailleurs, à désorganiser, dans l'État membre en cause, le système d'intervention prévu par la réglementation communautaire ;

5 que le Conseil a, dès lors, considéré que les mesures appropriées à prendre sans délai, devaient consister dans la mise en place d'un système de montants compensatoires que ces États membres seraient autorisés à percevoir à l'importation et à octroyer à l'exportation, tant dans les échanges avec les autres États membres que dans ceux avec les pays tiers, et visant à neutraliser l'incidence des mesures monétaires sur les prix des produits de base pour lesquels des prix d'intervention sont prévus et des produits agricoles dont le prix dépend du prix des premiers ;

6 que, selon l'article 2 du règlement n° 974/71, ces montants compensatoires résultent de l'application, au prix des produits agricoles pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues, d'un pourcentage représentant l'écart, par rapport au dollar des États-Unis, entre la parité officielle de la monnaie nationale et sa parité réelle ;

que, pour les autres produits visés par le règlement n° 974/71, les montants compensatoires sont égaux à l'incidence sur le prix de ces produits, de l'application du montant compensatoire au prix du produit dont ils dépendent ;

qu'en outre, selon la dernière phrase de l'article 1 de ce règlement, des montants compensatoires ne peuvent être perçus que pour autant que les mesures monétaires entraîneraient des perturbations dans les échanges des produits agricoles visés ;

qu'il appartient à la Commission, sur l'avis des Comités de gestion, de constater l'existence de cette situation ;

qu'enfin, selon l'article 8 dudit règlement, celui-ci cesserait d'être applicable au moment où tous les États membres concernés appliqueraient à nouveau la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change autour de la parité officielle ;

7 attendu qu'en raison de l'évolution défavorable de la situation monétaire, notamment de la suspension de la convertibilité du dollar le 15 août 1971, et du flottement consécutif, à partir du 23 août 1971, des monnaies de l'Union

économique belgo-luxembourgeoise, le régime des montants compensatoires a été étendu à un plus grand nombre de produits et aux importations et exportations de ces États membres ;

qu'à la conférence de Washington du 18 décembre 1971, de nouvelles relations étroites de taux de change ont été décidées à l'égard du dollar, sous forme de taux centraux, avec, toutefois, des marges de fluctuation élargies par rapport à celles autorisées par les Accords de Bretton Woods ;

que, cependant, ces décisions n'ayant amené aucune modification officielle des parités et la désorganisation du système monétaire se poursuivant, le régime des montants compensatoires a été étendu à la France et à l'Italie et à l'ensemble des produits agricoles visés à l'article 1er du règlement n° 974/71 ;

8 attendu que, postérieurement aux faits litigieux, le Conseil a, par le règlement n° 2746/72 du 19 décembre 1972 rendu le système des montants compensatoires obligatoire et l'a « inséré » dans le cadre de la politique agricole commune en lui donnant pour fondement les articles 28, 43 et 235 du traité ;

9 attendu que c'est au regard de la situation ci-dessus décrite et de son évolution continue qu'il y a lieu d'apprécier les interventions du Conseil et de la Commission ;

I — Sur la première question

10 Attendu que, par la première question, il est demandé si le règlement n° 974/71 est valide dans la mesure où il autorise à calculer et à percevoir des montants compensatoires à l'importation de produits laitiers en provenance de Bulgarie ;

a) Sur le fondement juridique du règlement n° 974/71

11 Attendu que cette question vise, en premier lieu, le point de savoir si la validité dudit règlement pourrait être affectée du fait qu'il est fondé sur l'article 103 du traité alors que cette disposition ne concernerait pas le domaine de la politique agricole commune, régi par les dispositions spécifiques des articles 38 à 47 du traité, et, qu'en tout état de cause, ledit article 103 ne permettrait de prendre que des mesures de nature conjoncturelle, ce qui ne serait pas le cas de mesures litigieuses ;

12 attendu que, selon l'article 40 du traité, les États membres établissent, au plus tard à la fin de la période de transition, la politique agricole commune et que, en vue d'atteindre les objectifs prévus à l'article 39, il a été établi une organisation commune des marchés agricoles ;

qu'aux termes de cette même disposition, cette organisation commune peut comporter les mesures nécessaires et notamment des réglementations de prix, des subventions à la production et à la commercialisation, des systèmes de stockage et de report et des mécanismes communs de stabilisation à l'importation et à l'exportation ;

qu'en vertu de l'article 43, paragraphe 2, alinéa 3, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, statuant dès la fin de la seconde étape de la période de transition à majorité qualifiée, arrête dans ces domaines des règlements, directives ou décisions ;

qu'il ressort de ces dispositions que les compétences accordées pour la mise en œuvre de la politique agricole commune ne visent pas seulement d'éventuelles mesures structurelles, mais comprennent également des interventions de nature conjoncturelle propres à ce secteur de production et que le Conseil est habilité à y recourir dans le respect des procédures de décision y prévues ;

13 attendu, par contre, que l'article 103 vise la politique de conjoncture des États membres qu'ils doivent considérer comme une question d'intérêt commun ;

qu'il ne concerne donc pas les domaines déjà devenus communs comme l'est l'organisation des marchés agricoles ;

que l'article 103 a en effet pour objet, soit de coordonner les politiques conjoncturelles des États membres, soit, conformément au paragraphe 2 de cette disposition, d'arrêter des mesures communes appropriées ;

14 attendu que la libération des taux de change des monnaies allemande et néerlandaise, estimée nécessaire pour endiguer le flot de capitaux spéculatifs dirigé vers la République fédérale et les Pays-Bas, mettait en péril l'unité du marché commun et rendait indispensables des mesures destinées à préserver les mécanismes et objectifs de la politique agricole commune ;

que l'instauration des montants compensatoires ne visait pas à une protection supplémentaire, mais au maintien de prix uniques, fondement de l'organisation actuelle des marchés, malgré l'abandon provisoire des parités fixes, en évitant ainsi une désorganisation du système des prix d'intervention et en maintenant les courants d'échange normaux des produits agricoles tant entre États membres qu'avec les pays tiers ;

que, destinées à compenser temporairement les effets préjudiciables de mesures monétaires nationales, en vue de maintenir, entretemps, un acquis essentiel de l'intégration économique, ces mesures, de caractère essentiellement provisoire, auraient normalement dû être prises dans le cadre des compétences attribuées au Conseil par les articles 40 et 43 et d'après les procédures y prévues, notamment après consultation de l'Assemblée ;

15 attendu cependant que le délai de mise en œuvre des procédures prévues par les articles 40 et 43, en permettant à un volume indéterminé d'échanges incontrôlés de se manifester, pouvait compromettre les organisations communes de marché concernées ;

qu'en l'absence de toute prévision adéquate, dans le cadre de la politique agricole commune, qui aurait permis de prendre d'urgence les mesures nécessaires pour faire face à la situation monétaire décrite ci-dessus, il est permis de considérer que le Conseil était fondé à faire usage, à titre intérimaire, des pouvoirs que lui confère l'article 103 du traité ;

qu'ainsi, si la soudaineté des événements auxquels le Conseil a eu à faire face, l'urgence des mesures à prendre, la gravité de la situation et le fait que ces mesures étaient prises dans un domaine étroitement lié à la politique monétaire des États membres, dont elles devaient partiellement corriger les effets, ont pu conduire à utiliser l'article 103, le règlement n° 2746/72 montre que cette situation n'a été que provisoire, puisque la base légale de cette mesure a été finalement trouvée dans d'autres dispositions du traité ;

b) Sur la forme réglementaire de la mesure litigieuse

16 Attendu qu'il est ensuite demandé si la validité du règlement n° 974/71 pourrait être affectée, du fait que l'article 103 du traité, notamment dans son paragraphe 3, ne permettrait d'arrêter les mesures qu'il prévoit, que dans la forme d'une directive ou d'une décision, à l'exclusion des règlements ;

que cette interprétation résulterait du texte de l'article 103 et trouverait sa justification dans la circonstance que, dans le domaine de la politique conjoncturelle, les institutions ne se verraient attribuer qu'un rôle de coordination ;

17 attendu que si, selon le paragraphe 1 de l'article 103, les États membres sont tenus de considérer leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun, ce texte n'exclut pas la compétence des institutions communautaires d'édicter, sans préjudice des autres procédures prévues par le traité, de leur côté, des mesures de nature conjoncturelle dans les domaines de leur compétence ;

qu'au contraire, le paragraphe 2 de l'article 103, en déclarant que le Conseil peut « décider à l'unanimité des mesures appropriées à la situation » confère, sous la réserve ci-dessus indiquée, à cette institution les compétences nécessaires pour prendre, en principe, les mesures conjoncturelles qui peuvent se révéler nécessaires pour le maintien des objectifs du traité ;

que, privées de pareille possibilité, inhérente à toute gestion économique, les institutions seraient dans l'impossibilité d'accomplir, dans ces domaines, les missions qui leur sont imparties ;

18 attendu que l'expression « mesures appropriées à la situation » au paragraphe 2 de l'article 103, indique que, également en ce qui concerne la forme des mesures, le Conseil peut choisir, selon le cas, celle qui lui apparaîtra la plus appropriée ;

qu'ainsi, sous réserve de l'exigence d'une délibération unanime, l'article 103, paragraphe 2, renvoie aux modalités générales de l'exercice par le Conseil de ses compétences, telles qu'elles sont décrites aux articles 145, 155 et 189, y compris donc son droit de conférer à la Commission l'exécution des règles qu'il aurait établies ;

que le paragraphe 3 de l'article 103 se distingue du paragraphe 2 en ce qu'il envisage, ainsi qu'il ressort de l'emploi de l'expression « le cas échéant », l'éventualité où, pour la mise en œuvre des modalités d'application des mesures de conjoncture décidées, le Conseil ne parviendrait pas à réunir l'unanimité des voix ;

que, dans cette éventualité seulement, ces modalités lieraient les États membres en ce qui concerne le résultat à atteindre, mais devraient laisser aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ;

c) Sur la question relative à la proportionnalité

19 Attendu qu'il est ensuite demandé si le règlement n° 974/71 viole le principe de proprotionnalité ainsi que les articles 39, 40 et 110 du traité et l'article 19 du règlement du Conseil n° 804/68 du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 148 du 28 juin 1968, p. 13), du fait que les montants compensatoires ne sont pas fonction d'un éventuel bénéfice de change de l'importateur, mais uniquement de la relation entre la parité officielle du DM par rapport au dollar et sa parité réelle ;

20 attendu que, selon le dernier considérant du règlement n° 974/71, les montants à instaurer doivent être limités à ceux strictement nécessaires pour compenser l'incidence des mesures monétaires ;

qu'il n'est pas contesté que, en raison du choix d'un critère unique et forfaitaire, les importations vers l'Allemagne depuis les États dont la monnaie fluctue par rapport au DM dans une mesure différente de celle du dollar, sont frappées de montants compensatoires ne correspondant pas exactement, dans chaque cas, à l'incidence monétaire de la réévaluation du DM ;

que, selon la requérante au principal, le Conseil aurait dû, soit différencier les montants compensatoires d'après les taux de change par rapport au dollar des différentes monnaies des pays importateurs ou exportateurs vers la Répu-

blique fédérale et les Pays-Bas, soit les calculer d'après une moyenne pondérée, déterminée en fonction du volume des échanges ;

21 attendu que le Conseil, placé devant la nécessité, dans une situation en évolution constante et quasi imprévisible, d'arrêter des mesures d'effet immédiat et devant s'appliquer à l'ensemble des importations et exportations des produits dont il s'agit, a pu procéder à une appréciation globale des avantages et inconvénients du système à mettre en place ;

qu'il a pu estimer qu'une différenciation des montants compensatoires d'après la provenance géographique des produits, aurait mis en danger la praticabilité du système en raison notamment de la multiplicité des situations particulières telles celles résultant des systèmes de taux multiples pratiqués dans certains pays ou des particularités des pays à commerce d'État ;

que pareil système aurait d'ailleurs été susceptible d'inciter à des détournements de trafic, difficilement contrôlables sinon par des systèmes de certificats d'origine ou de surveillance des mouvements de marchandises de nature à entraver leur libre circulation ;

qu'en outre, il aurait pu être vidé de sa substance suivant le choix fait par les parties intéressées de la monnaie du contrat ;

qu'en déterminant, pour chaque État membre autorisé à instaurer des montants compensatoires, le montant de ceux-ci d'après la relation entre la parité officielle et la parité réelle de la monnaie nationale par rapport au dollar, le Conseil a entendu tenir compte de la circonstance qu'à l'importation vers ces États, une partie notable des échanges est exprimée en dollars et qu'à l'exportation, notamment vers les pays tiers, cela était, à l'époque considérée, le cas pour la plus grande partie de ceux-ci ;

22 attendu, par ailleurs, qu'un système pondéré aurait, en raison de son caractère forfaitaire, les mêmes inconvénients que celui critiqué sans assurer toutefois, à l'égard du principal exportateur mondial de produits agricoles, la protection complète estimée nécessaire ;

que les mesures de conjoncture envisagées ayant, entre autres, pour but de corriger à court terme les effets de la réévaluation du DM susceptibles de mettre en danger l'objectif d'un niveau de vie équitable pour la population agricole, la nécessité d'une correction maximale pouvait être prise en considération ;

que, si les institutions doivent veiller, dans l'exercice de leurs pouvoirs, à ce que les charges imposées aux opérateurs économiques ne dépassent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs que l'autorité est tenue de réaliser, il

ne s'ensuit cependant pas que cette obligation doive être mesurée par rapport à la situation particulière d'un groupe déterminé d'opérateurs ;

que pareille évaluation, étant donné la multiplicité et la complexité des situations économiques, serait non seulement irréalisable mais constituerait en outre une source perpétuelle d'insécurité juridique ;

que les exigences spécialement impérieuses de la praticabilité de mesures de nature économique, destinées à avoir un effet correcteur immédiat, exigences qui doivent être prises en compte dans la balance des intérêts en présence, justifiaient, en l'occurence, une appréciation globale des avantages et inconvénients des mesures envisagées ;

23 qu'il n'est donc pas établi que le Conseil, en mettant en balance les avantages et les inconvénients d'un système rattachant les montants compensatoires au rapport entre la monnaie nationale de chaque État membre concerné et le dollar, et en optant pour le système appliqué, a imposé, de façon manifeste, aux opérateurs économiques, des charges disproportionnées à l'objectif à atteindre ;

d) Sur la violation des articles 39, paragraphe 1, lettre c, 40, paragraphe 3, alinéa 2 et 110 du traité

24 Attendu que l'article 39 du traité énumère différents objectifs de politique agricole commune ;

que, dans leur poursuite, les institutions communautaires doivent assurer la conciliation permanente que peuvent exiger d'éventuelles contradictions entre ces objectifs considérés séparément et, le cas échéant, accorder à tel ou tel d'entre eux, la prééminence temporaire qu'imposent les faits ou circonstances économiques au vu desquels elles arrêtent leurs décisions ;

qu'en donnant éventuellement, en raison de l'évolution de la situation monétaire, la préférence aux intérêts des producteurs agricoles, le Conseil n'a pas violé l'article 39 ;

qu'en outre, il n'a pas été établi que les mesures critiquées ont abouti à des prix qui seraient évidemment déraisonnables dans les livraisons aux consommateurs ;

25 attendu que, selon l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité, l'organisation commune des marchés doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté ;

que la juridiction nationale, en se référant à cette disposition, semble viser une possible discrimination entre producteurs et consommateurs au détriment de ces derniers ;

26 attendu que l'article 40 ne vise que la discrimination entre producteurs ou entre consommateurs, l'équilibre à maintenir entre les intérêts opposés de ces deux catégories d'agents économiques faisant l'objet de l'article 39 ;

que, dès lors, en arrêtant les mesures litigieuses, le Conseil n'a pas violé l'article 40 ;

27 attendu enfin que lesdites mesures ne constituent pas non plus une violation de l'article 110 puisqu'il n'a été ni établi, ni offert de prouver que, en édictant ces mesures le Conseil aurait excédé les limites du large pouvoir d'appréciation que cette disposition lui confère en matière de politique commerciale ;

e) Sur la violation de l'article 19 du règlement n° 804/68

28 Attendu que, selon l'article 19 du règlement n° 804/68, est interdite, dans les échanges avec les pays tiers, la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent sur les produits auxquels s'applique l'organisation commune dans le secteur du lait et des produits laitiers ;

29 attendu que les montants compensatoires, bien que constitutifs d'un cloisonnement du marché, ont, en l'espèce, un caractère correcteur des variations de taux de change instables qui, dans un système d'organisation de marchés de produits agricoles basé sur des prix communs, étaient de nature à provoquer des perturbations dans les échanges de ces produits ;

que des distorsions de trafic dues uniquement à des causes monétaires pouvaient être considérées comme plus contraires à l'intérêt commun, compte tenu des objectifs de la politique agricole commune, que les inconvénients des mesures litigieuses ;

qu'ainsi ces montants tendent à assurer le maintien de courants d'échange normaux dans les circonstances exceptionnelles et provisoires provenant de la situation monétaire ;

qu'ils ont, en outre, pour objet d'éviter la désorganisation, dans l'État membre en cause, du système d'intervention prévu par la réglementation communautaire ;

qu'il ne s'agit d'ailleurs pas de redevances unilatéralement décidées par des États membres, mais de mesures communautaires qui, compte tenu des cir-

constances exceptionnelles de l'époque, sont admissibles dans le cadre de la politique agricole commune ;

30 qu'en les édictant, le Conseil n'a pas violé l'article 19 du règlement n° 804/68 ;

qu'ainsi, l'examen de la première question n'a pas révélé d'éléments de nature à mettre en cause la validité du règlement litigieux ;

II — Sur la deuxième question

31 Attendu que, par la deuxième question, il est demandé si, dans le cadre d'une application correcte du droit communautaire, la défenderesse au principal était encore fondée, le 24 mars 1972, jour de la demande de mise en libre pratique, à percevoir un droit compensatoire dans le commerce avec les pays tiers ;

que la question vise à savoir si les conditions que l'article 8 du règlement n° 974/71 met à la cessation de l'application de celui-ci, n'étaient pas réalisées à cette date en raison du fait que, depuis les Accords de Washington du 18 décembre 1971, les États membres avaient décidé de ne plus laisser flotter leur monnaie tout en acceptant une marge de fluctuation des changes autour d'un taux qualifié de taux central, plus importante que celle autorisée par les Accords de Bretton Woods ;

32 attendu que l'article 8 du règlement n° 974/71 dispose qu'il cesse d'être applicable au moment où tous les États membres concernés appliquent à nouveau la réglementation internationale relative aux marges de fluctuation des cours de change autour de la parité officielle ;

que cette disposition vise la suppression des montants compensatoires aussitôt que l'ensemble des États membres aurait décidé de s'en tenir à nouveau, soit aux parités anciennes, soit à des parités nouvelles, notifiées au FMI ;

33 attendu que les arrangements du 18 décembre 1971 n'ont pas rempli ces conditions ;

que, loin de revenir à des parités fixes, les États concernés ne se sont engagés qu'à maintenir, dans la mesure du possible, des taux centraux, susceptibles d'être modifiés, et que ces arrangements autorisaient, en outre, autour desdits taux, des marges de fluctuation de 2,25 % en dessus et en dessous, aboutissant parfois à des fluctuations de change de la même importance que celles qui avaient mené à l'instauration des montants compensatoires ;

que, d'ailleurs, même après lesdits arrangements, une tendance à la réévaluation de certaines monnaies communautaires s'est poursuivie dans le cadre des marges de fluctuation élargies et que, à l'époque de l'importation litigieuse, l'écart du DM par rapport à son ancienne parité officielle atteignait 13 % et s'est maintenu à ce niveau jusqu'à la dévaluation du dollar, le 8 mai 1972 ;

que, enfin, la circonstance qu'il était certain que les États concernés ne retourneraient pas aux anciennes parités par rapport au dollar, n'était pas relevante, la réglementation internationale, dont il est question à l'article 8, visant non une parité déterminée mais un système de parités fixes ;

III — Sur la troisième question

34 Attendu que, par la troisième question, il est demandé si l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 constitue une base de calcul suffisamment précise des montants compensatoires et si le montant de 45,50 DM frappant, en vertu du règlement de la Commission n° 548/72, l'importation litigieuse, résulte de l'utilisation des principes contenus à cet article ;

35 attendu que, selon l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71, pour les produits dont le prix dépend de celui des produits soumis aux règles d'intervention, les montants compensatoires sont égaux à l'« incidence », sur les prix du produit concerné, de l'application du montant compensatoire aux prix du produit soumis à l'intervention;

que, d'après la requérante au principal, cette énonciation du principe de calcul des montants compensatoires serait trop indéterminée et contreviendrait à un principe général de droit selon lequel les lois autorisant la perception d'impositions doivent être suffisamment détaillées ;

36 attendu que, par l'expression « incidence », l'article 2 oblige la Commission à tenir compte de la répercussion sur le prix du produit non soumis à intervention, de l'application des montants compensatoires aux composantes communes à celui-ci et au produit soumis à intervention dont il dépend ;

37 attendu que l'article 5 du règlement n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, prévoit la fixation annuelle d'un prix d'intervention pour le beurre et le lait écrémé en poudre ;

que, dès lors, à défaut d'un prix d'intervention pour le lait frais, le prix des autres produits laitiers, dont les fromages, dépend des prix du beurre et du lait écrémé en poudre ;

que, en conséquence, la Commission, pour l'application de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 aux fromages, a calculé d'abord l'incidence des montants compensatoires, appliqués au prix du beurre et du lait écrémé en poudre, sur les matières grasses et le lait écrémé qui sont deux composantes de ces produits ;

qu'ayant ainsi mesuré l'effet de la taxe compensatoire sur le prix unitaire des matières grasses et du lait écrémé, la Commission était en mesure d'en répercuter l'effet sur le lait frais à partir duquel est fabriqué le fromage ;

que cette méthode de dérivation ne requiert de la part de la Commission qu'une marge d'appréciation restreinte, ainsi qu'il résulte des calculs produits par elle et qui aboutissent au chiffre de 45,50 DM ;

38 attendu que la requérante au principal objecte encore que le produit litigieux ne pouvait être soumis à un montant compensatoire parce que, contrairement à l'exigence de l'article 1, paragraphe 2, lettre b, du règlement n° 974/71, le prix du fromage ne dépendrait pas du prix d'un produit soumis à intervention, mais serait en grande partie déterminé par le marché ;

39 attendu qu'une relation de prix entre le fromage, d'une part, et le beurre et la poudre de lait écrémé, d'autre part, est fixée, notamment en ce qui concerne le prix de seuil, par les règlements n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968 et n° 823/68 du Conseil du 28 juin 1968 déterminant les groupes de produits et les dispositions spéciales relatives au calcul des prélèvements dans le secteur du lait et des produits laitiers ;

que si, dans le règlement n° 804/68, les prix franco frontière pour les fromages sont établis sur la base des possibilités d'achat les plus favorables dans le commerce international, cela n'exclut pas que, pour le calcul des montants compensatoires, le Conseil était en droit de préférer une méthode moins élaborée, eu égard au caractère provisoire que devait avoir le système ;

40 attendu que la requérante au principal fait enfin valoir que la perception de montants compensatoires sur l'importation de fromage de brebis en provenance de Bulgarie violerait la dernière phrase de l'article 1 du règlement n° 974/71, la libération des monnaies allemande et néerlandaise n'ayant pas entraîné de perturbations dans les échanges de fromages ;

41 attendu que le caractère forfaitaire et général, inhérent au système des montants compensatoires, et la nécessité d'une adaptation rapide aux fluctuations monétaires incessantes, rendent admissible que la Commission n'ait tenu compte que des perturbations par groupes de produits, quelle que soit leur origine ;

qu'une différenciation basée sur l'origine aurait d'ailleurs créé des risques de détournements de trafic ;

42 qu'ainsi l'examen de la troisième question n'a pas révélé d'éléments de nature à mettre en doute la validité des règlements n°s 974/71 du Conseil et 548/72 de la Commission ;

Quant aux dépens

43 Attendu que les frais exposés par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, par le Conseil et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement et que, la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

vu les actes de procédures ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
la requérante au principal, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, le Conseil et la Commission entendus en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment ses articles 38 à 47, 103, 110 et 177 ;
vu les règlements du Conseil n°s 804/68 du 27 juin 1968, 823/68 du 28 juin 1968, 974/71 du 12 mai 1971 et 2746/72 du 19 décembre 1972 ;
vu les règlements de la Commission n°s 1013/71 et 1014/71 du 18 mai 1971 et 548/72 du 18 mars 1972 ;
vu la résolution du Conseil du 9 mai 1971 ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, et notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes ;

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht de Berlin par ordonnance du 19 janvier 1973, dit pour droit :

L'examen des questions posées n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement du Conseil n° 974/71, ni des règlements de la Commission n°s 1013/71, 1014/71 et 548/72, fixant les montants compensatoires applicables à l'époque visée par les questions posées.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 24 octobre 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 26 JUIN 1973 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Par ordonnance du 19 janvier 1973, le « Finanzgericht » de Berlin a posé à la Cour une série de questions relatives à la validité d'un certain nombre de règlements communautaires (en tant qu'ils ont pour objet les montants compensatoires applicables aux importations de produits laitiers en provenance de Bulgarie). Pour éviter de relire ici la liste des questions, qui est relativement longue, nous vous demanderons de bien vouloir vous référer à cet égard au rapport d'audience.

En vue de la bonne compréhension de l'affaire, nous nous bornerons à rappeler les éléments suivants. Au cours des mois d'avril et de mai 1971, certains marchés des devises de la Communauté avaient été perturbés par des mouvements spéculatifs et par un afflux inhabituel de capitaux à court terme. Face à l'augmentation de la masse monétaire qui en était résultée et qui pouvait provoquer de dangereux effets inflationnistes, la république fédérale d'Allemagne et le royaume des Pays-Bas ont libéré le 9 mai 1971 les taux de change de leurs monnaies respectives, élargissant en d'autres termes les marges de fluctuation de ces taux par rapport aux parités officielles. Dès lors que le taux de change réel accusait par rapport à la parité officielle un écart supérieur à une certaine limite, ces mesures devaient nécessairement porter atteinte au bon fonctionnement des organisations communes des marchés, lesquelles étaient fondées sur les unités de compte et les parités officielles. En effet,

1 — Traduit de l'allemand.