CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 6 DÉCEMBRE 1972

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

I — Introduction

Le recours en annulation présenté par le gouvernement du royaume des Pays-Bas met en cause, pour la première fois à notre connaissance, le financement de la politique agricole commune et le fonctionnement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, institué par le règlement n° 25/62 du Conseil.

La question qui oppose le gouvernement requérant à la Commission est celle de savoir si les restitutions accordées par un État membre à l'exportation de produits agricoles vers des pays tiers — et, plus précisément, les restitutions octroyées par le gouvernement néerlandais à l'exportation de produits laitiers, au cours de la période du 1er juillet 1966 au 30 juin 1967 — sont « éligibles » au Fonds, c'est-à-dire doivent être prises en charge par celui-ci lorsque ces exportations ont été réalisées dans le cadre d'opérations d'aide alimentaire à des pays en voie de développement.

Le litige est né dans les conditions suivantes :

Le Comité du Fonds, organe de gestion dont la consultation est préalable aux décisions par lesquelles la Commission statue sur les demandes de remboursement des dépenses de restitution présentées par les États membres, a délibéré, une première fois, du problème de principe que posait le remboursement aux États membres des dépenses de restitution exposées au titre de l'aide alimentaire, à l'occasion de l'examen des opérations effectuées pendant la période de comptabilisation de 1963-1964.

Le Comité et la Commission ont alors accepté que les dépenses de restitution liées à l'aide alimentaire soient prises en charge partiellement par le Fonds, au motif que ces dépenses étaient, à l'époque, de minime importance et sans préjuger de la solution à adopter dans l'avenir.

Par la suite, à l'occasion de l'examen de la période de comptabilisation 1965-1966 la Commission, sans être contredite par la majorité des membres du Comité, a adopté la position inverse, en se fondant sur ce que des exportations faites en vue d'apporter une aide alimentaire constituaient des actes gratuits, étaient ainsi dépourvues de caractère commercial et ne pouvaient ouvrir droit au remboursement, par le Fonds, des dépenses de restitution exposées par les États membres.

Le gouvernement néerlandais, opposé à cette thèse, a, le 1er août 1969, présenté à la Commission une demande de remboursement du montant des restitutions par lui payées pendant la période 1966-1967, en y incluant les dépenses de cette nature afférentes à l'aide alimentaire qu'il avait apportée, par la fourniture de diverses quantités de produits laitiers, à des pays en voie de développement, dans le cadre du Programme alimentaire mondial.

Il a développé son point de vue dans un mémorandum remis le 9 février 1970 à la Commission et demandé à celle-ci, au cas où elle maintiendrait sa position de principe sur l'exclusion de l'aide alimentaire, d'en préciser les raisons.

Le vice-président compétent de la Commission s'est borné à répondre que celle-ci examinerait la question en vue de soumettre, éventuellement, une proposition au Conseil, seul compétent pour se prononcer au sujet du financement des livraisons effectuées au titre de l'aide alimentaire, « étant donné que ces livraisons ne doivent pas être considérées comme une exportation commerciale, au sens de l'organisation commune des marchés ». Tout en se déclarant, à titre personnel, partisan d'une solution qui rencontrerait, au moins partiellement et pour l'avenir, le point de vue du gouvernement des Pays-Bas, le vice-président

confirmait ainsi le motif invoqué, déjà par la Commission, sans apporter de plus amples explications.

Aussi, le gouvernement néerlandais a-t-il réagi en confirmant sa propre manière de voir, tant dans une nouvelle lettre adressée au vice-président de la Commission que par les interventions de son représentant aux réunions du Comité du Fonds, particulièrement lors de sa 62e réunion, le 16 décembre 1971.

Mais, le 26 janvier 1972, statuant sur la demande du gouvernement néerlandais, la Commission a refusé le concours du Fonds pour celles des dépenses de restitution correspondant aux produits exportés au titre des dons alimentaires.

En outre, déterminant, par une décision prise le même jour (n° 72/115) pour chaque produit agricole de base, la restitution moyenne la plus basse en vue du financement des restitutions à l'exportation vers les pays tiers, pour cette même période 1966-1967, la Commission a implicitement mais certainement écarté, dans ce calcul, les restitutions afférentes à des opérations d'aide alimentaire.

Telles sont les deux décisions que vous défère, en vertu de l'article 173 du traité, le gouvernement du royaume des Pays-Bas. Il y a lieu de noter que ses conclusions, à fin d'annulation, visent la première de ces décisions, dans la mesure seulement où ont été exclues du remboursement les dépenses de restitution exposées pour des dons alimentaires ; quant à la seconde décision, elle n'est attaquée que par voie de conséquence et en tant que le calcul des restitutions moyennes les plus basses aurait été affecté par l'exclusion de l'aide alimentaire.

II — Régime des restitutions à l'exportation dans la période transitoire de l'organisation des marchés agricoles et conditions d'intervention du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole au cours de cette même période

Avant d'examiner l'argumentation de la requête, il nous paraît indispensable, pour la clarté du débat, d'une part, de rappeler l'économie du régime des restitutions à l'exportation vers les pays tiers, tel qu'il existait à l'époque des faits ; d'autre part, d'exposer les conditions dans lesquelles le Fonds était, à la même époque, appelé à intervenir dans ce domaine.

Tout en préparant la mise en place d'une politique agricole commune dont les objectifs essentiels sont fixés par l'article 39 du traité de Rome et dont les formes possibles, notamment les organisations communes de marchés agricoles, sont définies par l'article 40 du traité, les autorités communautaires ont entendu ménager les étappes nécessaires à la réalisation graduelle de cette politique.

Il s'ensuit que, jusqu'en 1967, n'a existé qu'un régime transitoire qui ne comportait, notamment, ni prix de seuil, ni prix d'intervention communautaire, unique pour tous les États membres, ni, d'autre part, régime de restitution uniforme pour les exportations à destination des pays tiers.

Les États membres avaient la faculté, mais non l'obligation, d'instituer de telles restitutions ; ils étaient libres de faire ou non usage de cet instrument de politique économique destiné à compenser les différences de prix des produits agricoles existant entre les marchés intérieurs et le marché mondial.

Au cours de cette période, la réglementation communautaire se bornait à fixer des taux maxima de restitution, les conditions ouvrant droit à leur perception n'étaient pas définies par cette réglementation, les États disposaient donc, à cet égard, d'un large pouvoir de décision ; il leur appartenait de déterminer les conditions d'octroi des restitutions : c'est ce que vous avez reconnu par vos arrêts du 27 octobre 1971 (affaire 6-71, Rheinmühlen contre EVst, Recueil, 1971, p. 837) et du 23 mars 1972 (affaire 85-71, Kampffmeyer contre EVst, Recueil, 1972, p. 222).

Aussi bien, la charge financière de ces restitutions pesait, à l'origine, sur les États membres exclusivement. La Communauté n'en a assuré le rembourse-

ment, par l'intermédiaire de la section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, que partiellement et graduellement, à partir de l'exercice 1963-1964.

C'est en effet le règlement n° 25/62 du Conseil qui créa ce Fonds en fixant d'emblée le but à atteindre, soit le financement communautaire intégral de la politique agricole, y compris les dépenses de restitution à l'exportation vers les pays tiers, cette responsabilité financière de la Communauté ayant pour corollaire l'affectation à celle-ci de la totalité des recettes provenant des prélèvements perçus par les États membres sur les importations en provenance de ces pays tiers.

Mais il était, là aussi, nécessaire de déterminer les étapes par lesquelles ce but serait atteint. D'où une période de transition, caractérisée par l'augmentation progressive de la part du financement communautaire, liée à l'accroissement des recettes fondées sur les prélèvements.

Le règlement n° 17/64 du Conseil, relatif aux conditions du concours du Fonds, a créé, en son sein, deux sections :

— la section garantie, correspondant à la politique de soutien des prix agricoles ;

— la section orientation, correspondant à l'action commune sur les structures agricoles.

Intervenant comme une caisse de péréquation, la section garantie remboursait aux États membres, pendant cette période transitoire, une part progressivement croissante des restitutions payées à leurs exportateurs, pour leur permettre de vendre les produits agricoles sur la base des cours mondiaux à l'extérieur de la Communauté, ainsi d'ailleurs que leurs dépenses d'intervention sur les marchés intérieurs.

En ce qui concerne les dépenses de restitution à l'exportation, deux règles furent fixées par le règlement n° 25/62 et explicitées par le règlement d'application n° 17/64 :

— D'une part, constituaient l'assiette du remboursement des restitutions les *quantités nettes* de produits exportés, c'est-à-dire la différence entre exportations et importations, ces quantités étant calculées selon la méthode dite des produits de base, dont la liste était arrêtée, sur proposition de la Commission, par le Conseil;

— D'autre part, était appliqué, pour chaque produit, le taux de restitution de l'État membre dont la restitution moyenne était la plus basse, afin d'éviter, dans un système caractérisé par la liberté de chaque État d'instituer des restitutions, que les pays où le niveau des prix agricoles était particulièrement élevé ne soient incités à exporter davantage vers les pays tiers,, dans l'espoir que la Communauté prendrait en charge la différence, ou une partie de la différence, entre les prix intérieurs et le cours mondial.

La Commission avait, comme on l'a vu, compétence pour calculer les restitutions moyennes les plus basses.

Du point de vue de la procédure, les États membres devaient, chaque année, avant le 1er octobre, présenter à la Commission une demande de remboursement, notamment pour les dépenses de restitution à l'exportation vers les pays tiers concernant la période du 1er juillet au 30 juin précédent (art. 9, par. 1, du règlement n° 17/64).

Enfin, la part des dépenses de restitution remboursables par le Fonds s'est élevée progressivement pour atteindre, en 1966-1967, les 7/10 de leur montant.

Ainsi se présentait, Messieurs, le régime du financement communautaire dont le gouvernement du royaume des Pays-Bas a demandé le bénéfice pour les restitutions versées à ses exportateurs au cours de ce même exercice.

III — Discussion

Le gouvernement requérant invoque deux moyens à l'appui de son recours :

— Le premier, de forme, est tiré de l'insuffisante motivation, en fait comme en droit, de la décision relative au

concours du Fonds ; quant à la décision relative au calcul des restitutions moyennes, elle ne permettrait, en aucune manière, de contrôler si et, dans l'affirmative, comment la Commission a tenu compte des quantités exportées au titre de l'aide alimentaire.

— Le second moyen porte sur la légalité interne de la première de ces décisions ; la notion d'exportation vers les pays tiers, au sens du droit communautaire, ne souffrirait aucune restriction et s'appliquerait à toutes les opérations, commerciales ou non, consistant à faire sortir du marché commun une marchandise à destination d'un pays tiers autrement qu'en transit ; en excluant les exportations de produits destinés à l'aide alimentaire, au motif que ces opérations correspondent à des dons gratuits, la Commission aurait donc fait une interprétation erronée de la réglementation en vigueur à l'époque.

1. Motivation des décisions attaquées

L'obligation imposée à la Commission, comme d'ailleurs au Conseil, de motiver ses décisions réglementaires ou individuelles par l'article 190 du traité ne répond pas seulement à une exigence de pure forme ; elle résulte de deux préoccupations :

— d'une part, elle tend à mettre les personnes concernées par ses décisions, États ou personnes privées, en mesure de connaître les conditions dans lesquelles la Commission a fait application du traité ou du droit communautaire dérivé et, en conséquence, de défendre leurs droits ;

— d'autre part, elle vise à donner à votre Cour la possibilité d'exercer pleinement son contrôle juridictionnel sur la légalité de ses décisions,

(arrêt du 4 juillet 1963, affaire 24-62, république fédérale allemande, Recueil, 1963, p. 143).

Toutefois, cette obligation est, selon le même arrêt, satisfaite lorsque la Commission expose, même de façon succincte mais claire et pertinente, les principaux points de droit et de fait servant de support à sa décision et de nature à rendre compréhensible le raisonnement qui a déterminé la Commission à l'adopter.

La motivation doit donc permettre de dégager avec netteté les données estimées décisives par l'administration (arrêt du 17 juillet 1963, affaire 13-63, Italie contre Commission, Recueil, 1963, p. 356).

Votre jurisprudence admet, en conséquence, que des organes communautaires ne sont pas tenus, lorsqu'ils se fondent sur une certaine interprétation des dispositions d'un traité, de rejeter ou de critiquer d'autres interprétations éventuelles (arrêt du 10 mai 1960, affaires 3-58 à 18-58, Barbara Erzbergbau, Recueil, 1960, p. 411). Ils ne sont pas non plus tenus d'expliciter, de manière détaillée, une évaluation, ni de reproduire une documentation comptable et des analyses techniques (arrêt du 8 février 1966, affaire 8-65, Acciaierie Pugliesi, Recueil, 1966, p. 10).

De même, lorsqu'une procédure administrative a précédé la décision, la Commission n'est pas tenue de reprendre, dans les motifs de celle-ci, tous les arguments soulevés par les parties, ni de discuter toutes leurs objections (arrêt du 15 juillet 1970, affaire 41-69, Chemiefarma, Recueil, 1970, p. 692 — arrêt du 15 juillet 1972, affaires 55 et 56-59, Hoechst, Cassella).

En présence de ces directives jurisprudentielles, est-il possible de suivre le gouvernement requérant et d'admettre que la première des décisions attaquées concernant le concours du Fonds aux dépenses du royaume des Pays-Bas pour les restitutions à l'exportation dans la période litigieuse est insuffisamment motivée ?

Le cinquième considérant de cette décision est ansi rédigé :

« Considérant que les quantités exportées au titre de dons alimentaires ne sont pas éligibles au Fonds, étant donné que des dépenses pour des opérations non commerciales ne peuvent être considérées comme les restitutions à l'exportation vers les pays tiers, au sens de la

réglementation communautaire ; que, en conséquence, les quantités et les dépenses y afférentes sont à exclure des exportations nettes et du calcul des taux de restitution ».

Ce motif de droit est certes laconique, mais il est clairement exprimé ; le raisonnement que fait la Commission est compréhensible ; elle se livre à une interprétation de la réglementation en vigueur, d'où elle croit pouvoir déduire une distinction entre les opérations d'exportation commerciales et celles qui seraient dépourvues de ce caractère.

Mais, le gouvernement des Pays-Bas fait grief à la Commission de n'avoir pas précisé sur quelles dispositions des règlements elle fonde son interprétation et de n'avoir pas indiqué la nature et la quantité des produits exportés au titre de l'aide, pour lesquels les dépenses de restitution ont été ainsi exclues du remboursement par le Fonds, pour le moins de n'avoir pas communiqué, sur ce point, le résultat final de ses calculs.

Plusieurs considérations nous portent, Messieurs, à écarter cette argumentation :

1. La décision attaquée, intervenue le 26 janvier 1972 alors que la demande de remboursement présentée par le gouvernement néerlandais remontait au 1er août 1969, a fait l'objet d'une véritable instruction, dont on peut dire qu'elle fut contradictoire dans la mesure où non seulement le gouvernement intéressé a remis à la Commission, en 1970, un mémorandum très complet sur sa position, mais où, aux réunions du Comité du Fonds, le problème des exportations au titre de l'aide alimentaire a fait l'objet de discussions ; le représentant des Pays-Bas y a exposé le point de vue de son gouvernement, tandis que, par un complément à son rapport sur le concours du Fonds pour la période de comptabilisation 1966-1967, la Commission a développé sa propre argumentation.

2. Les données de fait relatives aux exportations des Pays-Bas au titre du Programme alimentaire mondial, fournies par ce gouvernement dans sa demande initiale, ont été précisément et complètement reprises dans le rapport relatif au concours du Fonds en date du 7 décembre 1971 (document n° VI/4640/71 F, p. 14) discuté au cours de la 62e réunion du Comité le 16 décembre suivant. La liste des produits en cause, les tonnages exportés et le montant des dépenses de restitution exposées y sont explicitement mentionnés. Ajoutons que la décision attaquée comporte, elle-même, en annexe, la ventilation du concours du Fonds, section garantie, pour la période litigieuse. Ce document, qui indique le montant par produit des restitutions admises au remboursement et les tonnages correspondants, permet également de vérifier, par déduction, les exportations pour lesquelles la Commission a refusé d'admettre le concours du Fonds.

3. La référence globale à « la réglementation communautaire » dans le motif de la décision attaquée est, à notre avis, suffisante dès lors que le texte relatif aux conditions du concours du Fonds est précisément visé par cette décision et alors surtout que, s'agissant de l'exportation des produits laitiers, il suffisait de se reporter au règlement n° 13/64 relatif à l'organisation graduelle du marché dans ce secteur pour y trouver les dispositions relatives aux restitutions à l'exportation.

4. Enfin, si vous devez être particulièrement exigeants en ce qui concerne la motivation d'une décision individuelle faisant grief à un particulier, lorsque du moins une telle décision intervient sans qu'aucune procédure administrative préalable ait permis à ce particulier d'être informé des conditions dans lesquelles la décision a été prise, votre position devrait, à notre avis, être moins rigoureuse dans le cas où la décision attaquée concerne le gouvernement d'un État membre qui a eu effectivement la possibilité non seulement d'être informé par son représentant des travaux préparatoires à la décision, mais aussi de faire exposer son point de vue par ce représentant.

De ces observations, nous croyons pouvoir conclure que le moyen tiré d'une insuffisante motivation ne peut, en l'espèce, être retenu, aussi bien en ce qui concerne la première des décisions attaquées que la seconde.

Cette dernière, en effet, concerne le calcul de la restitution moyenne la plus basse. Tirant la conséquence logique de l'exclusion des dépenses de restitution afférentes à l'aide alimentaire octroyée par les États membres, elle ne pouvait qu'écarter ces restitutions dans ce calcul. Il n'était donc nullement nécessaire de l'assortir explicitement, sur ce point, de motifs qui se déduisaient, à l'évidence, du principe antérieurement arrêté par la Commission.

2. *Fausse interprétation du droit communautaire*

Quant au fond du problème, nous avons vu que le seul motif invoqué, dans la décision attaquée, et développé dans l'argumentation de la défenderesse repose sur une distinction qu'il conviendrait, selon la Commission, d'opérer entre les exportations correspondant à des opérations de caractère commercial et celles qui, concernant des dons alimentaires, seraient dépourvues de ce caractère.

Une première constatation s'impose : aucun des règlements en vigueur ne fait mention des exportations de produits agricoles vers les pays tiers, effectuées au titre de l'aide alimentaire, soit bilatérale, soit dans le cadre du Programme alimentaire mondial.

C'est de l'esprit général de ces règlements que la Commission déduit la distinction qu'elle oppose au gouvernement requérant. Or, Messieurs, cette thèse ne trouve appui ni dans les textes, ni dans l'organisation même du régime des restitutions.

Le texte de base est l'article 3 du règlement du Conseil n° 25/62, relatif au financement de la politique agricole commune, applicable pendant la période de transition. Il dispose que sont « éligibles, au titre du Fonds, notamment :

a) les restitutions à l'exportation vers les pays tiers calculées sur la base des quantités des exportations nettes et du taux de restitution de l'État membre dont la restitution moyenne est la plus basse, conformément aux dispositions arrêtées dans les règlements concernant les produits ».

En vertu de l'article 8 du même règlement, cette disposition était applicable, à partir du 1er novembre 1962, aux produits laitiers.

D'autre part, l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 13/64 du Conseil, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, dispose :

« Afin de permettre l'exportation vers les pays tiers sur la base des cours pratiqués dans le commerce international, la différence entre les prix de l'État membre exportateur et ces cours peut être couverte par une restitution ».

La notion d'exportation n'est pas autrement définie par ces textes. Elle ne comporte aucune restriction fondée sur le caractère non commercial des opérations visées ; aucune exception n'y est apportée. Cette notion comprend donc toutes les opérations consistant à faire sortir des produits du territoire géographique d'un État membre à destination d'un État tiers, à la condition évidemment que cette destination soit définitive, que les produits ne soient pas admis, dans le pays tiers, seulement en transit.

D'autre part, si la restitution couvre, selon l'article 14 du règlement n° 13/64, la différence entre le prix du produit en cause sur le marché intérieur de l'État membre exportateur et le cours pratiqué dans le commerce international, cette formule n'a d'autre sens que d'expliquer la raison d'être du système et d'éviter que des États puissent accorder des restitutions dont le montant excéderait cette différence. D'ailleurs, sur ce point, la Commission a pris soin de fixer le montant maximum de la restitution, notamment pour les produits laitiers (règlement n° 56/66 du 23 mai 1966).

Enfin, la référence aux « cours pratiqués dans le commerce international »

ne saurait être interprétée comme limitant l'octroi des restitutions aux seules exportations ayant le caractère d'opérations commerciales, à l'exclusion de celles qui correspondent à des dons de produits alimentaires aux pays en voie de développement. En d'autres termes, la notion de commerce international n'intervient ici qu'en ce qui concerne le *niveau des prix du marché mondial,* en principe inférieur à celui des prix pratiqués sur les marchés des États membres. Elle n'a aucune incidence sur la nature des opérations qui donnent lieu à exportation, qu'il s'agisse d'opérations proprement commerciales ou de livraisons de produits alimentaires financées par les États.

L'analyse des textes ne permet donc pas de souscrire à la thèse de la Commission.

Mais, de surcroît, il existe des raisons positives d'écarter son argumentation :

— En premier lieu, comme nous l'avons rappelé, les États membres étaient libres, pendant la période de transition, d'instituer ou non des restitutions à l'exportation vers les pays tiers, sous la seule réserve que leur montant n'excède pas les taux maximaux fixés par la Commission. Il n'existait donc pas de notion communautaire unique des restitutions, pas plus d'ailleurs que de définition communautaire restrictive du terme exportation ; la Commission était liée par les décisions des États, en ce qui concerne le remboursement des dépenses de restitution par le Fonds, en ce sens qu'elle ne pouvait s'opposer à leur prise en charge dès lors que ces États avaient décidé de les instituer et de les payer à leurs exportateurs. Il eût fallu un texte exprès pour exclure du droit à remboursement les dépenses afférentes aux dons alimentaires.

— En second lieu, il n'est pas surprenant qu'un tel texte n'ait pas vu le jour pendant la période de transition, car l'aide alimentaire était alors de la seule compétence des États membres, qu'il s'agisse d'aide bilatérale ou d'une participation au Programme alimentaire mondial.

La Communauté n'a elle-même pris directement en charge des actions d'aide alimentaire qu'à partir du moment où, la période de transition ayant pris fin, une véritable organisation commune des marchés agricoles a été mise en œuvre.

Le Conseil a alors eu recours, certes, à des mesures particulières pour faire face à ses engagements dans ce domaine et non à la technique des restitutions. Il a, notamment en ce qui concerne les produits laitiers, mis à la disposition du Programme alimentaire mondial, à titre gratuit, du beurre d'intervention, octroyé aux transformateurs une indemnité spéciale couvrant les frais de transformation et institué une contribution forfaitaire aux frais d'acheminement et d'assurance (règlement n° 1399/69). De même, en ce qui concerne les céréales, il a assuré l'exécution des obligations découlant de la convention relative à l'aide alimentaire par l'achat de céréales ou de farines sur le marché de la Communauté ou par l'utilisation de céréales détenues par les organismes d'intervention.

Mais, le fait qu'il a été jugé nécessaire de prendre, au stade du marché unique, des mesures spécifiques pour financer les dépenses afférentes à l'aide alimentaire ne peut évidemment être invoqué à l'appui de l'exclusion, pendant la période de transition, des dépenses de restitution exposées par les États membres dans ce domaine. Des textes postérieurs à cette période ne peuvent fournir un support à la thèse de la Commission. Constatons seulement que le problème de l'aide alimentaire n'avait été ni traité ni réglé par la réglementation alors en vigueur.

Ajoutons enfin que seul le Conseil eût été compétent pour arrêter une disposition excluant du droit au remboursement des dépenses de restitution celles afférentes à l'aide alimentaire accordée par les États membres.

Certes, la Commission était, en vertu de l'article 10 du règlement n° 17/64, chargée de statuer sur les demandes de remboursement présentées par les États et de

décider du concours du Fonds après consultation de son Comité de gestion.
Mais elle ne disposait, en la matière, d'aucun pouvoir discrétionnaire. Elle ne pouvait agir, en ce qui concerne la prise en charge des dépenses de restitution, que dans le cadre, d'une part, du règlement du Conseil n° 25/62, dont l'article 3 déclare éligibles au Fonds les dépenses de restitution, d'autre part, des règlements concernant les produits, en l'espèce le règlement n° 13/64 du Conseil.
Pour exclure du concours du Fonds les dépenses de restitution afférentes aux dons alimentaires, il eût donc fallu apporter à ces textes émanant du Conseil une exception que seul le Conseil lui-même arait le pouvoir de décider.
Tel a d'ailleurs été le sens de la réponse du vice-président de la Commission au mémorandum du gouvernement des Pays-Bas en 1970. Seul le Conseil — disait-il — est compétent pour se prononcer, sur le plan juridique, au sujet du financement des livraisons effectuées au titre de l'aide alimentaire.
Ces considérations nous paraissent, Messieurs, déterminantes.
Elles nous conduiront à vous proposer l'annulation de la décision attaquée, relative au concours du Fonds, comme fondée sur un motif juridiquement erroné et ayant fait une fausse interprétation du droit communautaire, en l'espèce de l'article 3 du règlement n° 25/62 et de l'article 14, paragraphe 2, du règlement n° 13/64 et, pour les mêmes raisons, de la décision relative à la détermination des taux des restitutions moyennes les plus basses.
Toutefois, pour le cas où vous auriez un doute sur cette solution, nous croyons utile de rappeler dans quelles conditions de fait le gouvernement des Pays-Bas est intervenu dans le cadre du Programme alimentaire mondial.
Ce programme, institué à la fin de l'année 1961, conjointement par l'Organisation de l'agriculture et de l'alimentation (FAO) et par l'Organisation des Nations unies, avait pour objectifs essentiels de favoriser l'essor économique et social des pays en voie de développement par une aide alimentaire multilatérale et d'apporter, dans des circonstances exceptionnelles, des secours d'urgence à des populations menacées de famine. Toutefois, la mise en œuvre du programme devait tenir compte de la sauvegarde des marchés commerciaux et contribuait, dans une certaine mesure, à faciliter l'écoulement des excédents de produits agricoles.
Les États donateurs, membres de l'ONU ou de la FAO, pouvaient y contribuer de différentes manières :

— soit en offrant des produits alimentaires, ces produits étant évalués au cours du marché mondial à l'époque de leur livraison,
— soit en prenant en charge des services, parmi lesquels, notamment, l'affrètement et l'assurance pour le transport de ces produits,
— soit, enfin, en mettant à la disposition du programme des fonds en devises convertibles versées par tranches annuelles égales.

C'est dans ce cadre que le gouvernement des Pays-Bas mit à la disposition du Programme alimentaire mondial, pour les trois années 1966 à 1968, une somme de 6 millions de dollars, répartie à raison des $^2/_3$ pour l'achat de produits alimentaires et à raison de $^1/_3$ pour la couverture des « services », c'est-à-dire de l'affrètement et de l'assurance. Il incombait au directeur du Programme alimentaire mondial de demander au gouvernement néerlandais, dans la limite de ce crédit, de livrer certains produits dans des pays tiers déterminés. Les fournisseurs, producteurs ou commerçants, étaient alors sollicités par la voie d'appels d'offres organisés par le gouvernement des Pays-Bas ; les soumissions étaient faites sur la base des prix du marché mondial, l'assurance étant donnée aux fournisseurs qu'ils bénéficieraient, comme dans le cas de toute exportation, des restitutions instituées aux Pays-Bas, en conformité avec la réglementation communautaire.
Le prix d'achat des produits était directement versé au fournisseur par le gouver-

nement qui, en accord avec la direction du Programme alimentaire mondial, faisait son affaire de l'embarquement et du transport par mer des marchandises pour le compte du Programme, ces services étant payés sur les crédits mis à la disposition de celui-ci.
On voit que, dans cette procédure, on se trouve en présence d'une opération qui ne diffère pas d'une quelconque opération de vente à l'exportation, sinon par le fait que le prix de la marchandise, au cours mondial, et les frais de transport sont pris directement en charge par le gouvernement donateur.

Quant au fournisseur qui a vendu sur la base des cours pratiqués sur le marché mondial, il est en droit de bénéficier d'une restitution à l'exportation couvrant la différence entre le prix intérieur et ce cours mondial, restitution qui était instituée par le gouvernement des Pays-Bas, comme celui-ci en avait la faculté.
L'exportation, en ce qui le concerne, répond au critère d'une opération commerciale.
Ces constatations constitueraient, à nos yeux, une raison supplémentaire d'écarter l'argumentation de la Commission.

Nous concluons ainsi :

— à l'annulation de la décision de la Commission, en date du 26 janvier 1972, concernant le concours du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole aux dépenses du royaume des Pays-Bas pour les restitutions à l'exportation vers les pays tiers, dans la période de comptabilisation 1966-1967, en tant que les quantités exportées au titre de l'aide alimentaire et les dépenses de restitution y afférentes n'ont pas été retenues pour le calcul du remboursement des restitutions à l'exportation à ce gouvernement;

— à l'annulation de la décision n° 72/115 de la Commission, en date du 26 janvier 1972, portant détermination des restitutions moyennes les plus basses pour financement des restitutions à l'exportation vers les pays tiers, pour la même période de comptabilisation, en tant que ladite décision n'a pas tenu compte des quantités exportées au titre de l'aide alimentaire ;

— enfin, à ce que les dépens soient mis à la charge de la Commission.