ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
12 décembre 1985 *

Dans l'affaire 208/84,

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

Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV

et

1) Minister van Landbouw en Visserij

et

2) Produktschap voor Zuivel,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de la disposition figurant sous la note 5 de la partie 5 de l'annexe I au règlement n° 1245/83 de la Commission, du 20 mai 1983, fixant les montants compensatoires monétaires ainsi que certains coefficients et taux nécessaires à leur application (JO L 135, p. 3), telle qu'elle a été modifiée successivement par les règlements de la Commission n° 3281/83 du 18 novembre 1983 (JO L 322, p. 36) et n° 270/84 du 1er février 1984 (JO L 31, p. 15),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. K. Bahlmann, président de chambre, T. Koopmans et O. Due, juges,

avocat général: M. M. Darmon
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

considérant les observations présentées:

— pour Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV, partie demanderesse au principal, par M. H. J. Bronkhorst, avocat près le Hoge Raad, assisté de M. W. de Jong, en qualité d'expert,

* Langue de procédure: le néerlandais.

— pour le gouvernement des Pays-Bas, dans la procédure écrite, représenté par M. I. Verkade, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par son conseiller juridique, M. R. C. Fischer, en qualité d'agent, assisté de M. J. de Jong, en qualité d'expert,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 24 octobre 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par jugement du 14 août 1984, parvenu à la Cour le 16 août suivant, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à la validité de la note 5 de la partie 5 de l'annexe I au règlement n° 1245/83 de la Commission, du 20 mai 1983, fixant les montants compensatoires monétaires ainsi que certains coefficients et taux nécessaires à leur application (JO L 135, p. 3), telle que cette note a été modifiée successivement par les règlements de la Commission n° 3281/83 du 18 novembre 1983 (JO L 322, p. 36) et n° 270/84 du 1er février 1984 (JO L 31, p. 15).

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige qui oppose la société Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV (ci-après dénommée la demanderesse) au ministre de l'Agriculture et de la Pêche et au Produktschap voor Zuivel. La demanderesse transforme des déchets de différentes variétés de fromages pour en faire du fromage fondu et du fromage en poudre. Elle s'approvisionne en matières premières principalement en République fédérale d'Allemagne et en France, et elle revend les excédents de ces matières premières, notamment à destination du Danemark. Le litige au principal porte sur des décisions qui ont été prises par les autorités néerlandaises en vertu de la disposition précitée au début de l'année 1984 et qui exigent le paiement de montants compensatoires monétaires à l'occasion de

l'importation de déchets de fromage, tout en refusant l'octroi de tels montants à l'occasion de la réexportation.

3 Devant le College van Beroep, la demanderesse a conclu à l'annulation desdites décisions, motif pris de l'invalidité alléguée de la disposition communautaire en vertu de laquelle elles ont été prises. Le College van Beroep a suspendu la procédure au principal et a posé à la Cour la question suivante:

« Dans la mesure où la note 5 de la partie 5 de l'annexe I du règlement (CEE) n° 1245/83, telle que modifiée par la suite par l'effet des règlements (CEE) n^{os} 3281/83 et 270/84, prévoit que, pour le fromage de moindre valeur qui y est décrit, aucun montant compensatoire monétaire n'est octroyé à l'exportation et que, lorsque le montant compensatoire monétaire doit être perçu pour un envoi consistant en un mélange de différents types de fromages d'une faible valeur, le montant compensatoire à appliquer est celui prévu à la note 5, le règlement (CEE) n° 1245/83 est-il invalide:

a) parce qu'il est contraire à l'article 12 combiné aux articles 38 à 46 du traité CEE, ou

b) parce qu'il est contraire au règlement (CEE) n° 974/71 du Conseil, ou

c) parce que la motivation des règlements (CEE) n^{os} 3281/83 et 270/84 modifiant la note 5 est insuffisante ou défectueuse, ou

d) parce qu'il est contraire au principe de proportionnalité, ou

e) parce qu'il est contraire au principe de non-discrimination?

4 En vue de répondre à cette question, il convient tout d'abord d'examiner l'évolution de la réglementation communautaire en matière de montants compensatoires monétaires (ci-après dénommés les MCM) à l'égard du produit en cause, telle que cette évolution ressort du dossier et des explications complémentaires fournies à la Cour.

5 Avant 1977, la réglementation ne fixait aucun MCM spécifique pour les déchets de fromage. Si ce produit faisait l'objet d'échanges, soit intracommunautaires, soit

avec des pays tiers, il fallait donc appliquer les MCM prévus pour la ou pour les variétés de fromages dont les déchets provenaient.

6 Par une note à l'annexe I à son règlement n° 1824/77, du 4 août 1977, modifiant les montants compensatoires monétaires applicables dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 203, p. 7), la Commission a fixé des MCM forfaitaires et moins élevés pour « les croûtes et déchets de fromage » définis comme étant « des produits impropres à la consommation humaine en l'état ». Cette modification, qui était provoquée par des demandes du commerce, était motivée dans les considérants par le fait que les MCM pour les fromages en l'état n'étaient pas en relation correcte avec la valeur du produit en cause.

7 Dans son règlement précité n° 1245/83 du 20 mai 1983, la Commission a repris ladite disposition sous la forme d'une note 5 figurant dans la partie 5 de l'annexe I (ci-après dénommée la note). Le texte ainsi rédigé est resté en vigueur jusqu'au 2 janvier 1984.

8 A cette date est entré en vigueur le premier des règlements dont la validité est mise en cause, à savoir le règlement n° 3281/83 de la Commission, du 18 novembre 1983, modifiant le règlement n° 1245/83 en ce qui concerne les montants compensatoires monétaires applicables aux croûtes ou déchets de fromage. Par ce règlement, le texte de la note a été remplacé par un nouveau texte qui diffère de l'ancien, notamment sur trois points.

9 En premier lieu, le produit en cause est défini par référence à sa faible valeur. Cette modification est motivée par les interprétations différentes auxquelles l'ancienne définition pouvait conduire et, selon la Commission, a effectivement conduit.

10 En deuxième lieu, le nouveau texte prévoit qu'aucun MCM n'est *octroyé* ni à l'exportation ni à l'importation du produit. En troisième lieu, le texte ne prévoit plus de MCM spécifiques pour le produit, ce qui veut dire que les MCM sont à nouveau *perçus* aux taux fixés pour les variétés de fromages dont les déchets proviennent. Sur ces deux points, les considérants du règlement contiennent la motivation suivante:

« ... que la différence entre les montants compensatoires monétaires pour les fromages en l'état et ceux pour les produits en question a conduit à des courants commerciaux artificiels entre États membres; qu'il convient, pour éviter un tel trafic, de ne plus payer un montant compensatoire monétaire pour ces produits et d'appliquer le montant plein en cas de perception... »

11 Cette motivation a été approfondie par la Commission dans les observations que celle-ci a soumises à la Cour. Selon la Commission, les croûtes et déchets de fromages se présentent sous deux formes différentes et il est pratiquement impossible pour les autorités nationales de faire la distinction entre ces deux formes lors de l'acceptation de la déclaration au titre des MCM à l'importation ou à l'exportation. La première de ces formes serait un produit qui ne peut pas être réutilisé et qui ne représente donc aucune valeur commerciale, mais dont l'exportation d'un État membre à monnaie appréciée vers un État membre à monnaie dépréciée aurait néanmoins pu donner lieu, en vertu de l'ancien texte de la note, à l'octroi des MCM, lesquels, notamment lorsque l'écart entre les taux de change et les taux verts était particulièrement élevé, auraient dépassé largement les frais de transport. L'autre forme serait constituée par un produit susceptible d'être réutilisé en tant que matière première des fromages fondus ou en poudre. Selon la Commission, ce produit a fait l'objet de « trafics de carrousel », étant importé dans les États membres à monnaie appréciée sous la forme de déchets, et donc soumis aux MCM forfaitaires moins élevés, et réexporté de ces États sous la forme de fromage fondu ayant droit à des MCM « pleins » sans jamais avoir été offert à la consommation. Ce serait pour éviter ces deux types de courants commerciaux artificiels que la Commission a rédigé le nouveau texte de la note.

12 Enfin, par le second règlement visé par la question préjudicielle, à savoir le règlement n° 270/84 du 1er février 1984, modifiant le règlement n° 1245/83 en ce qui concerne certains montants compensatoires monétaires pour le secteur des céréales et le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 31, p. 15), la Commission a ajouté à la note une disposition introduisant un nouveau taux forfaitaire, plus élevé que l'ancien, pour la perception des MCM sur un envoi consistant en un mélange de différents types de fromages. D'après les considérants de ce règlement, cet ajout est motivé par le fait que l'application des règles générales prévues pour la perception de MCM sur un mélange de produits peut aboutir à des MCM trop élevés lorsqu'il s'agit d'un mélange de déchets provenant de différentes variétés de fromages. Selon la Commission, l'application des règles générales aboutit le plus

souvent à faire dépendre les MCM, applicables au mélange, du composant pour lequel le montant est le plus élevé, alors que le taux forfaitaire constitue la moyenne des MCM prévus pour les variétés de fromages dont les déchets sont susceptibles d'être réutilisés.

13 Devant la Cour, la demanderesse a rappelé que, selon 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 (JO L 106, p. 1), qui forme toujours la base des règlements de la Commission sur les MCM, ces montants ont pour seul but de corriger les effets des variations des taux de change instables qui, dans un système d'organisation de marché des produits agricoles basé sur des prix communs, seraient de nature à provoquer des perturbations dans les échanges. Les MCM devraient donc garantir la neutralité dans ces échanges et, selon l'article 2 du règlement, ils devraient s'adapter à la valeur marchande des différents produits. Or, la suppression de l'octroi des MCM pour les croûtes et déchets de fromages et l'augmentation des MCM à percevoir pour ces produits ne pourraient que provoquer des perturbations dans les échanges et ne tiendraient pas compte de la valeur marchande. Elles seraient donc contraires aussi bien aux finalités qu'au texte du règlement n° 974/71.

14 La demanderesse soutient en outre que, dans la mesure où les MCM perçus sont trop élevés par rapport à la valeur marchande du produit, ils constituent en réalité une taxe d'effet équivalant à un droit de douane, contraire à l'article 12 du traité en combinaison avec les articles 38 à 46 du traité.

15 Les mesures prises par la Commission seraient également disproportionnées par rapport à leur objectif, à savoir d'éviter des courants commerciaux artificiels. D'une part, elles frapperaient de la même manière des courants qui ne sont pas du tout artificiels. D'autre part, les échanges commerciaux irréguliers pourraient être évités par des mesures moins incisives, comme le contrôle sur la base des factures ou le contrôle aux lieux de transformation.

16 Par ailleurs, les mesures litigieuses défavoriseraient en particulier les commerçants qui exportent des déchets de fromages à partir des États membres à monnaie appré-

ciée. Elles seraient donc contraires au principe général de non-discrimination, tel que celui-ci est formulé notamment à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité.

17 Enfin, les mesures seraient insuffisamment motivées. Les considérants du règlement n° 3281/83 indiqueraient pour seule justification la nécessité d'éviter des courants commerciaux artificiels, mais ils n'expliqueraient nullement pourquoi la suppression de l'octroi des MCM ou l'augmentation des MCM à percevoir sont nécessaires à cette fin. Les considérants du règlement n° 270/84 expliqueraient les raisons de l'introduction d'un taux forfaitaire pour le mélange de déchets provenant de différentes variétés de fromages, mais non pas les raisons justifiant le choix du montant exact.

18 Dans leurs observations présentées à la Cour, le gouvernement néerlandais et la Commission soutiennent que, dans le domaine des MCM, la Commission doit essayer d'éviter non seulement les perturbations causées par les mesures monétaires des États membres, mais également les perturbations possibles que l'application même des MCM provoquerait dans les échanges. Il serait dès lors licite et même impératif, pour la Commission, d'adapter les dispositions réglementaires relatives aux MCM de manière à freiner des courants commerciaux artificiels, ainsi que la Commission l'aurait fait en arrêtant les règlements litigieux. A cet égard, le gouvernement néerlandais confirme non seulement l'existence d'un « trafic de carrousel », mais également le fait que l'octroi, lors de l'exportation, des MCM majorés à percevoir lors de l'importation aurait pu provoquer d'autres courants commerciaux artificiels.

19 La Commission ajoute que si, dans un cas déterminé, il s'avère impossible d'instaurer des MCM parfaitement neutres et sans effets adventices perturbant les échanges, elle doit peser les intérêts en présence, tout en respectant certains critères et limites en ce qui concerne le chiffre des MCM et leur justification purement monétaire. Or, tant les mesures monétaires que l'application des MCM auraient provoqué des perturbations dans les échanges portant sur les fromages et les déchets de fromages dès avant 1977, alors que des MCM d'un montant identique étaient appliqués aux déchets de fromages et aux fromages normaux. Les différentes modifications réglementaires à partir de cette année auraient eu pour but de parer à de telles perturbations sur la base des expériences obtenues. Dans

ces circonstances, le régime contesté ne serait incompatible ni avec les dispositions combinées des articles 12 et 38 à 46 du traité, ni avec le règlement n° 974/71 du Conseil, ni non plus avec le principe de non-discrimination.

20 En ce qui concerne le principe de proportionnalité, la Commission souligne que le régime actuel ne rend nullement impossibles les échanges portant sur les matières premières fromagères en cause dans le litige au principal. Un système de contrôle tel que celui proposé par la demanderesse aurait été envisagé lors de la révision du régime, mais il aurait été écarté comme inacceptable parce que, pour être efficace, il aurait nécessité un contrôle administratif étendu de la transformation des déchets, contrôle qui aurait été extrêmement lourd et disproportionné à l'objectif visé et aux intérêts en cause.

21 Enfin, la Commission estime que la motivation contenue dans les considérants des règlements en cause est tout à fait suffisante.

22 En présence de ces arguments, il convient de souligner qu'en fixant les MCM, la Commission doit non seulement parer aux perturbations dans les échanges normaux qui sont provoquées par les mesures monétaires prises par les États membres, mais également veiller à ce que les MCM eux-mêmes ne soient pas de nature à provoquer de telles perturbations, ni à créer des conditions de marché favorables à l'établissement de courants commerciaux artificiels. Elle n'a donc pas seulement le droit, mais même le devoir d'adapter sa réglementation si elle constate l'existence ou un risque de transactions abusives du type de celles décrites ci-dessus.

23 En ce qui concerne le choix des mesures à prendre à cet égard, il faut accorder une large marge d'appréciation à la Commission s'il s'agit d'un produit qui, comme celui en cause, revêt une importance très limitée pour les échanges intracommunautaires et avec les pays tiers et qui, en même temps, se présente sous deux formes difficiles à distinguer sur le plan administratif et dont l'une est sans valeur commerciale alors que l'autre se prête parfaitement à être transformée et retransformée dans un circuit fermé, sans jamais parvenir au stade final de la consommation.

24 Dans le cas d'espèce, les informations fournies à la Cour ne permettent pas d'établir qu'en estimant que les mesures prises par les règlements litigieux étaient néces-

saires pour parer au risque de courants commerciaux artificiels, la Commission a dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation. Il s'ensuit que la Commission ne peut pas être considérée comme ayant violé le règlement de base du Conseil n° 974/71, ni les principes de proportionnalité ou de non-discrimination. Dans ces circonstances, on ne saurait non plus constater une violation quelconque des articles 12 et 38 à 46 du traité.

25 En ce qui concerne la motivation contenue dans les considérants du règlement n° 3281/83, il convient de constater qu'elle explique, bien que de manière très succincte, que le risque de courants commerciaux artificiels est à la base tant de la suppression de l'octroi des MCM que de la perception des MCM « au taux plein ». Il est vrai, cependant, que la référence spécifique à la différence entre les MCM pour les fromages en l'état et ceux applicables aux déchets peut servir d'explication seulement pour l'augmentation des MCM perçus et non pour la suppression de leur octroi. A cet égard, la motivation aurait dû être plus explicite, mais un tel manque de précision ne suffit pas, à lui seul et compte tenu des antécédents bien connus des opérateurs économiques intéressés, pour considérer le règlement comme étant invalide. En ce qui concerne le règlement n° 270/84, qui a modifié la réglementation dans un sens favorable auxdits opérateurs, la motivation de cette modification ne prête pas à critique.

26 De tout ce qui précède, il résulte que l'examen de la question préjudicielle n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements de la Commission n° 3281/83, du 18 novembre 1983, modifiant le règlement n° 1245/83 en ce qui concerne les montants compensatoires monétaires applicables aux croûtes ou déchets de fromages, et n° 270/84, du 1er février 1984, modifiant le même règlement en ce qui concerne certains montants compensatoires monétaires pour le secteur des céréales et le secteur du lait et des produits laitiers.

Sur les dépens

27 Les frais exposés par le gouvernement néerlandais et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven, par jugement du 14 août 1984, dit pour droit:

L'examen de la question préjudicielle n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité des règlements de la Commision n° 3281/83, du 18 novembre 1983, modifiant le règlement n° 1245/83 en ce qui concerne les montants compensatoires monétaires applicables aux croûtes ou déchets de fromages, et n° 270/84, du 1er février 1984, modifiant le même règlement en ce qui concerne certains montants compensatoires monétaires pour le secteur des céréales et le secteur du lait et des produits laitiers.

Bahlmann Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 décembre 1985.

Le greffier

P. Heim

Le président de la deuxième chambre

K. Bahlmann