ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)
12 mars 1986 *

Dans l'affaire 10/85,

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

Milac GmbH, Groß- und Außenhandel

et

Hauptzollamt Lörrach,

une décision à titre préjudiciel portant sur la validité du règlement n° 1036/78 de la Commission, du 19 mai 1978, fixant les montants compensatoires monétaires, ainsi que certains coefficients et taux nécessaires à leur application (JO L 133, p. 1),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. K. Bahlmann, président de chambre, O. Due et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. C. O. Lenz
greffier: M^me^ D. Louterman, administrateur

considérant les observations présentées:

— pour Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, partie demanderesse au principal, par M^e^ D. Ehle, avocat au barreau de Cologne, assisté de M. A. Nöll, en qualité d'expert,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. B. Jansen, membre de son service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. T. Leenders, en qualité d'expert,

* Langue de procédure: l'allemand.

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 23 janvier 1986,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par ordonnance du 11 décembre 1984, parvenue à la Cour le 18 janvier 1985, le Bundesfinanzhof a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles concernant l'interprétation 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 L 106, p. 1) et concernant la validité du règlement n° 1036/78 de la Commission, du 19 mai 1978, fixant les montants compensatoires monétaires, ainsi que certains coefficients et taux nécessaires à leur application (JO L 133, p. 1).

2 Ces questions sont soulevées dans le cadre d'un litige opposant la société Milac GmbH, Groß- und Außenhandel, à Wadersloh (ci-après la demanderesse), au Hauptzollamt Lörrach (ci-après le HZA) et concernant les montants compensatoires monétaires (ci-après les MCM) perçus par le HZA à l'importation en République fédérale d'Allemagne, le 5 septembre 1978, d'un lot de lait entier en poudre que la demanderesse avait acheté en France.

3 Il est constant que le HZA a calculé les MCM en pleine conformité avec les dispositions du règlement n° 1036/78 précité. Ce règlement fixait le taux des MCM pour le lait entier en poudre en tenant compte de la teneur en matières grasses du produit en cause et sur la base des taux fixés pour le lait écrémé en poudre et pour le beurre. Les coûts de transformation de ces deux produits d'intervention étaient pris en considération à concurrence de 50 % pour la fixation des taux des produits laitiers, tels que le lait entier en poudre, pour lesquels il n'existe pas de mesures d'intervention.

4 La demanderesse a formé un recours contre la décision du HZA devant le Finanzgericht Baden-Württemberg. Ce recours ayant été rejeté, elle a introduit un recours en révision devant le Bundesfinanzhof en faisant valoir, à titre principal, que le règlement n° 974/71, précité, qui est le règlement de base pour le système des MCM, ne permet pas de fixer de tels montants pour le lait entier en poudre, dont le prix ne dépend pas de celui des produits laitiers pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues. A titre subsidiaire, la demanderesse a soutenu qu'il est contraire audit règlement d'inclure une partie des coûts de transformation du lait écrémé en poudre et du beurre dans le calcul des MCM pour le lait entier en poudre.

5 Le Bundesfinanzhof a estimé que sa décision dépend de la validité du règlement n° 1036/78. Il a donc sursis à statuer et a posé à la Cour les questions suivantes:

« 1) La Commission des Communautés européennes était-elle autorisée, en vertu de l'article 1er du règlement n° 974/71, à fixer des montants compensatoires monétaires pour le lait entier en poudre [sous-position tarifaire 04.02 A II b) 2 du tarif douanier commun] importé de France en République fédérale d'Allemagne en 1978, comme elle l'a fait dans l'annexe I, partie 5, du règlement n° 1036/78?

2) Dans l'affirmative, la Commission des Communautés européennes était-elle autorisée, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71, à prendre en considération également les coûts de transformation du lait écrémé en poudre et du beurre pour le calcul de l'incidence sur les prix du lait entier en poudre, comme elle l'a fait par le règlement n° 1036/78? »

Sur la première question

6 En substance, cette question vise à savoir si le règlement n° 1036/78 est invalide en tant qu'il prévoit l'application de MCM pour le lait entier en poudre, alors que ce produit ne remplit pas les conditions prescrites à cet égard par le règlement de base.

7 La demanderesse rappelle que, pour les produits qui, comme le lait entier en poudre, relèvent d'une organisation commune des marchés, mais pour lesquels des mesures d'intervention ne sont pas prévues, l'article 1er, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 974/71 subordonne l'application de MCM à une double condition:

le prix du produit en cause doit être dépendant de celui des produits d'intervention et l'application des mesures monétaires dans le secteur agricole, c'est-à-dire les taux verts, doit être de nature à entraîner des perturbations dans les échanges.

8 Selon la demanderesse, il ne peut y avoir de dépendance entre le prix du lait entier en poudre et celui des deux produits laitiers d'intervention en cause, à savoir le lait écrémé en poudre et le beurre. Le lait entier en poudre serait un produit spécifique destiné à la fabrication de denrées pour l'alimentation humaine, telles que le chocolat. Ce produit serait normalement fabriqué sur commande et en quantités limitées. Il aurait son propre marché et son prix dépendrait notamment de la situation sur ce marché. De toute manière, il n'y aurait, dans des circonstances normales, aucun rapport de concurrence entre ce produit et le lait écrémé en poudre, produit de masse destiné essentiellement à l'alimentation des animaux.

9 S'il est vrai, ainsi que le Finanzgericht Baden-Württemberg l'a reconnu, que le prix des produits d'intervention exerce une influence directe sur le prix du lait entier en poudre à travers le prix du lait, matière première pour tous les produits en cause, il ne s'agit pas, selon la demanderesse, d'une incidence importante. D'une part, le prix du lait serait un prix de marché et, d'autre part, il existerait plusieurs autres facteurs de formation du prix non négligeables pour le lait entier en poudre, facteurs qui n'entreraient pas en ligne de compte pour les produits d'intervention. En vue d'établir que le prix du lait entier en poudre évolue indépendamment du prix des produits d'intervention, la demanderesse a présenté des graphiques qui montrent l'évolution des prix de ce produit et du lait écrémé en poudre dans les années 1974 à 1976, 1979 et 1980.

10 Enfin, la demanderesse conteste que l'application au lait entier en poudre des taux verts, sans correction par le moyen des MCM, soit de nature à entraîner des perturbations dans les échanges. En raison de la spécificité de ce produit, une telle application n'entraînerait pas d'effets sur les échanges d'autres produits laitiers. Au contraire, l'application des MCM au lait entier en poudre aurait entraîné des perturbations dans les échanges de ce produit entre la France et la République fédérale d'Allemagne, en provoquant une surcompensation importante des différences de prix entre ces deux États membres.

11 La Commission est d'accord sur l'absence de concurrence directe entre le lait écrémé en poudre et le lait entier en poudre, ce dernier produit étant écoulé sur un

marché distinct. Il serait cependant exclu de ne pas appliquer les MCM au lait entier en poudre. Ce produit serait obtenu par dessiccation du lait et le mécanisme d'intervention pour le secteur laitier viserait justement à garantir les recettes des producteurs de lait en influant sur le prix de marché de cette matière première. Il existerait donc une dépendance de prix entre les produits d'intervention et le lait entier en poudre. L'existence effective d'un lien étroit entre, d'une part, l'évolution des prix d'intervention pour le lait écrémé en poudre et pour le beurre et, d'autre part, le prix de marché du lait entier en poudre serait d'ailleurs confirmée par des graphiques et des tableaux chiffrés pour les années 1975 à 1984, que la Commission a présentés à la Cour.

12 La Commission souligne en outre que le lait entier en poudre peut être transformé à nouveau en lait liquide par l'adjonction d'eau, ce qui permettrait ensuite d'obtenir d'autres produits laitiers. Si le lait entier en poudre était exclu du système de compensation monétaire, cela conduirait presque certainement à des tentatives de tourner ce système en utilisant, dans les échanges transfrontaliers, du lait entier en poudre à la place de lait et d'autres produits laitiers, aussitôt que les différences monétaires sont suffisamment élevées pour couvrir les frais de transformation supplémentaires. Il existerait donc bien un risque de perturbations dans les échanges au sens du règlement n° 974/71.

13 Pour trancher cette divergence de vues, il convient de souligner, ainsi que la Commission l'a fait, que, dans le secteur laitier, les mesures d'intervention, qui sont prévues pour certains produits transformés importants et relativement faciles à conserver et, notamment, pour le lait écrémé en poudre et pour le beurre, constituent le moyen principal pour soutenir le revenu des producteurs de lait. Le mécanisme de prix prévu dans ce secteur suppose donc que les prix d'intervention fixés pour lesdits produits de transformation exercent une forte influence sur le prix de marché du lait. Comme ce dernier prix constitue de loin la majeure partie du prix de revient du lait entier en poudre, on ne saurait nier que le prix de ce produit dépend du prix de marché du lait.

14 L'existence, en fait, d'une interdépendance importante entre le prix desdits produits d'intervention et celui du lait entier en poudre est confirmée par les divers tableaux présentés par la Commission et même par les graphiques présentés par la demanderesse. Bien que ces informations statistiques n'indiquent pas un parallélisme absolu entre l'évolution des prix en cause, ce qui confirme l'existence de

facteurs spécifiques pour le lait entier en poudre, elles font état d'une similitude si grande à cet égard qu'elle ne peut pas être expliquée par le relèvement du niveau des prix en général.

15 Il n'est donc nullement établi que la Commission ait commis une erreur en estimant que le prix du lait entier en poudre dépend de celui des produits d'intervention et que, partant, cette condition pour l'application de MCM au produit en cause était remplie.

16 En ce qui concerne l'autre condition, à savoir l'existence d'un risque de perturbations dans les échanges, il convient de relever que les exemples de calcul soumis en dernier lieu par la demanderesse et par la Commission démontrent l'existence, à l'époque, d'une différence entre les niveaux de prix du lait entier en poudre en France et en République fédérale d'Allemagne telle que la Commission pouvait raisonnablement craindre des perturbations dans les échanges de ce produit, si cette différence n'était pas compensée par l'application de MCM. Les exemples démontrent également que l'application de ces montants a produit une égalisation des deux niveaux de prix presque complète, avec une surcompensation ne dépassant guère 1 % du prix. Si la demanderesse arrive elle-même à une surcompensation de 4 à 5 %, cela est dû à l'inclusion par elle, dans son calcul, de frais supplémentaires de transport et d'une marge bénéficiaire de l'importateur. Or, ces montants sont en principe étrangers à une telle comparaison, les frais de transport étant essentiellement dépendants de la distance parcourue et le passage d'une frontière ne nécessitant pas l'intervention d'un importateur distinct des autres opérateurs économiques qui prennent part à la transaction commerciale.

17 Il convient d'ajouter que la possibilité de transformer à nouveau le lait entier en poudre en lait liquide, puis en d'autres produits laitiers constitue une raison valable pour estimer, ainsi que la Commission l'a fait, que l'absence des MCM pour le lait entier en poudre aurait entraîné des perturbations dans les échanges de ces autres produits lorsque les différences monétaires dépassaient les coûts des transformations supplémentaires nécessaires.

18 L'examen de la première question n'a donc pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 1036/78 en tant que celui-ci prévoit l'application de MCM pour le lait entier en poudre.

Sur la seconde question

19 Cette question vise en substance à savoir si le règlement n° 1036/78 est invalide en tant qu'il prend en considération, pour la fixation des MCM du lait entier en poudre, 50 % des coûts de transformation du lait écrémé en poudre et du beurre.

20 La demanderesse rappelle que, selon le sixième considérant du règlement n° 974/71, les MCM doivent être limités aux montants strictement nécessaires pour compenser l'incidence des mesures monétaires sur les prix des produits de base pour lesquels des mesures d'intervention sont prévues. Or, le produit servant de base au lait entier en poudre serait le lait. Les coûts de fabrication industrielle du lait écrémé en poudre et du beurre devraient donc rester complètement hors de considération, sous peine de provoquer une surcompensation et, partant, des distorsions de concurrence sur le marché du lait entier en poudre. L'exactitude de cette considération aurait été reconnue en fait par la Commission, qui a ultérieurement réduit la prise en considération de ces coûts à 25 %, pour enfin la supprimer totalement à partir du 2 avril 1984.

21 La Commission souligne que ce problème est dû au fait que, dans le secteur laitier, ce sont des produits de transformation et non le produit de base véritable, à savoir le lait, qui font l'objet des mesures d'intervention. Dans un tel cas, il semblerait découler des termes de l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71 qu'il faut prendre en considération les coûts de transformation des produits d'intervention lorsqu'on fixe les MCM pour les autres produits, comme le lait entier en poudre. Au moment de l'introduction du système des MCM, la Commission aurait en effet redouté que la prise en considération de ces coûts uniquement dans le cas des produits d'intervention puisse entraîner des distorsions de concurrence, notamment par rapport aux autres produits qui, comme le lait entier en poudre, se situent à une phase de transformation comparable.

22 Entre-temps, la Commission serait arrivée à la conclusion qu'en principe, pour les autres produits laitiers, il ne faut pas prendre en considération les coûts de transformation des produits d'intervention, car ces coûts ne seraient pas affectés par les taux verts. Ce serait pour cette raison que la Commission a procédé, en quatre étapes étalées sur plusieurs années, à la suppression de cet élément de calcul. Le

fait que cette suppression progressive a effectivement démontré que les craintes initiales de la Commission n'étaient pas fondées ne serait cependant pas de nature à affecter la licéité des actes arrêtés antérieurement.

23 Selon l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 974/71, les MCM pour les produits non soumis à des mesures d'intervention sont égaux à l'incidence, sur les prix du produit concerné, de l'application du MCM aux prix du produit d'intervention dont ils dépendent. Comme la Commission l'a soutenu et comme la juridiction nationale l'a d'ailleurs souligné, il est possible de comprendre cette disposition comme visant également la partie du prix d'un produit d'intervention qui correspond aux coûts de transformation. A une époque où toute expérience à cet égard faisait défaut, il n'était d'ailleurs pas à exclure que le fait de ne prendre en considération les coûts de transformation que pour les produits d'intervention, à l'exclusion d'autres produits se trouvant à un stade comparable de transformation, pouvait entraîner des perturbations dans les échanges. On ne saurait non plus faire grief à la Commission d'avoir procédé avec prudence lorsqu'elle a supprimé cet élément de calcul pour ces autres produits au fur et à mesure qu'elle s'est persuadée de l'absence d'un tel risque.

24 Il est de jurisprudence constante que la seule circonstance que des dispositions de droit communautaire ont été adaptées progressivement aux expériences acquises, de manière à constituer finalement une réglementation plus apte à résoudre le problème en cause que celle arrêtée initialement, n'affecte pas la validité des dispositions antérieures. Il convient d'ailleurs d'ajouter que la part du prix du lait écrémé en poudre et du beurre qui correspond aux coûts de transformation est très limitée par rapport à celle correspondant au prix du lait et que la prise en considération de ces coûts pour la fixation des MCM du lait entier en poudre n'a donc eu qu'une faible importance pour le prix final de ce produit.

Sur les dépens

25 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a 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 les questions à elle soumises par le Bundesfinanzhof, par ordonnance du 11 décembre 1984,

dit pour droit:

L'examen des questions préjudicielles n'a pas révélé d'éléments de nature à affecter la validité du règlement n° 1036/78 de la Commission, du 19 mai 1978, fixant les montants compensatoires monétaires, ainsi que certains coefficients et taux nécessaires à leur application, en tant que ce règlement prévoit l'application de tels montants pour le lait entier en poudre importé de France en République fédérale d'Allemagne et qu'il les fixe en prenant en considération également les coûts de transformation du lait écrémé en poudre et du beurre.

Bahlmann Due Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 mars 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président de la deuxième chambre

K. Bahlmann