CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 23 mars 1995 *

Introduction

1. Dans son arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973), la Cour a statué sur la question de la légalité du règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, du 13 février 1993, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane [1], entrée en vigueur le 1er juillet 1993 (ci-après le « règlement du Conseil ».

Dans l'affaire préjudicielle actuellement pendante devant la Cour, ont été soulevées une série de questions préjudicielles concernant le règlement (CEE) n° 1442/93 de la Commission, du 10 juin 1993, portant modalités d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté [2] (ci-après le « règlement d'application »). Les questions portent essentiellement sur le point de savoir comment il convient d'interpréter l'article 2, paragraphe 1, sous c), du règlement d'application, pour ce qui est des « opérateurs qui ont commencé à commercialiser des bananes ... à partir de 1992 ou postérieurement ».

Les règles relatives au contingent communautaire pour les bananes

2. L'organisation commune des marchés dans le secteur des bananes a, ainsi qu'il ressort du dixième considérant du règlement n° 404/93, entre autres, pour but de permettre une commercialisation satisfaisante des bananes récoltées dans la Communauté, ainsi que des produits originaires des pays ACP, à savoir 69 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, avec lesquels la Communauté européenne a conclu les accords de Lomé.

Dans cette perspective, le titre IV du règlement du Conseil (articles 15 à 20) établit des règles relatives aux échanges avec les pays tiers. L'article 18 prévoit que, pour chaque année, un contingent tarifaire est ouvert pour les importations des bananes pays tiers et des « bananes non traditionnelles ACP », c'est-à-dire des bananes importées des États ACP qui dépassent la quantité indiquée dans l'annexe au règlement, correspondant à la quantité traditionnellement exportée pour chacun des ces États [3]. Le contingent tarifaire

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 47, p. 1.

2 — JO L 142, p. 6.

3 — Voir l'article 15, points 1 et 2, du règlement.

est fixé pour chaque année à 2 millions de tonnes de poids net, et pour le second semestre de 1993 à 1 million de tonnes de poids net. Dans la limite de ce contingent tarifaire, un droit de douane de 100 écus par tonne est perçu pour l'importation de bananes de pays tiers, alors que les importations de bananes non traditionnelles ACP sont soumises à un droit nul. Les importations de bananes excédant ce contingent tarifaire sont assujetties à un droit de douane de 750 et 850 écus par tonne, respectivement applicable aux bananes ACP et aux bananes de pays tiers.

3. L'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, dispose comme suit:

« Le contingent tarifaire est ouvert, à partir du 1er juillet 1993, à concurrence de:

a) 66,5 % à la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes pays tiers et/ou des bananes non traditionnelles ACP;

b) 30 % à la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes communautaires et/ou des bananes traditionnelles ACP;

c) 3,5 % à la catégorie des opérateurs établis dans la Communauté qui ont commencé [4] à commercialiser des bananes autres que les bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP à partir de 1992. »

Le terme « commercialiser » est défini à l'article 15, point 5, comme suit:

« 'commercialiser' et 'commercialisation' visent la mise sur le marché à l'exclusion du stade de la mise du produit à la disposition du consommateur final. »

4. En ce qui concerne les opérateurs visés sous a) et b), l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, prévoit ce qui suit:

« Les possibilités d'importation en application des points a) et b) sont ouvertes aux opérateurs établis dans la Communauté qui ont commercialisé pour leur propre compte une quantité minimale de bananes des origines précitées, à déterminer. »

4 — La version allemande du règlement se distingue des autres versions linguistiques en ce qu'elle utilise les termes « die ab 1992 mit der Vermarktung... *beginnen* » (c'est nous qui soulignons).

Selon l'article 19, paragraphe 2, du règlement du Conseil, on détermine le montant de chaque certificat d'importation pour les opérateurs visés sous a) et b) sur la base des quantités moyennes de bananes vendues par l'opérateur dans les trois dernières années pour lesquelles des chiffres sont disponibles. Pour le second semestre de 1993, chaque opérateur se voit délivrer des certificats sur la base de la moitié de la quantité annuelle commercialisée pendant les années 1989 à 1991.

5. En ce qui concerne les opérateurs visés à l'article 19, paragraphe 1, sous c), le règlement du Conseil ne contient pas — comme pour les opérateurs visés sous a) et b) — de dispositions selon lesquelles les possibilités d'importation sont uniquement ouvertes aux opérateurs ayant précédemment commercialisé des bananes selon certaines modalités.

Le montant de chaque certificat d'importation pour les opérateurs visés sous c) est au contraire déterminé sur la seule base du nombre de demandes présentées à cette fin; à cet effet, l'article 19, paragraphe 3, dispose comme suit:

« Dans l'hypothèse où le volume des demandes des nouveaux opérateurs dépasse les quantités fixées en application du paragraphe 1 point c), chaque demande est affectée d'un pourcentage uniforme de réduction.

... »

L'expression « nouveaux opérateurs » figurant à l'article 19, paragraphe 3, en tant que synonyme des opérateurs visés au paragraphe 1, sous a), de cette même disposition, doit être rapprochée du treizième considérant du préambule du règlement, dans lequel le Conseil souligne qu'une quantité doit être réservée « ... pour les nouveaux opérateurs qui ont récemment entrepris une activité commerciale ou vont entreprendre une activité commerciale dans ce secteur ».

6. L'article 19, paragraphe 1, troisième alinéa, prévoit ce qui suit:

« Les critères complémentaires auxquels les opérateurs doivent satisfaire sont déterminés selon la procédure prévue à l'article 27. Les États membres établissent la liste des opérateurs ainsi que la quantité moyenne par opérateur visée au paragraphe 2. »

Le quinzième considérant du préambule énonce qu'« en adoptant les critères supplé-

mentaires que devront respecter les opérateurs, la Commission est guidée par le principe selon lequel les certificats doivent être octroyés à des personnes physiques ou morales qui ont assumé le risque commercial de la commercialisation des bananes et par la nécessité d'éviter de perturber les relations commerciales normales entre les personnes qui se situent à différents points de la chaîne commerciale ».

7. Les règles citées doivent au reste être appréciées à la lumière du quatorzième considérant du préambule, aux termes duquel, « afin de ne pas perturber les liens commerciaux actuels tout en permettant une certaine évolution des structures de commercialisation, la délivrance des certificats d'importation pour chaque opérateur, distincte pour chacune des catégories définies ci-dessus, doit être opérée sur la base de la quantité moyenne de bananes qu'il a commercialisée au cours des trois années précédentes pour lesquelles des données statistiques sont disponibles ».

8. L'article 20, deuxième alinéa, prévoit que la Commission arrête les modalités d'application du titre IV selon la procédure prévue à l'article 27. De telles dispositions ont été fixées par le règlement d'application.

L'article 2 du règlement d'application dispose comme suit:

« Pour le deuxième semestre de l'année 1993, le contingent tarifaire est ouvert à concurrence de:

a) 665 000 tonnes pour la catégorie des opérateurs qui avant 1992 ont commercialisé des bananes pays tiers et/ou des bananes non traditionnelles ACP, au sens de l'article 15 du règlement précité, ci-après dénommée 'catégorie A';

b) 300 000 tonnes pour la catégorie des opérateurs qui ont commercialisé des bananes communautaires et/ou des bananes traditionnelles ACP, ci-après dénommée 'catégorie B';

c) 35 000 tonnes pour la catégorie des opérateurs qui ont commencé [5] à commercialiser des bananes autres que les bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP à partir de 1992 ou postérieurement, ci-après dénommée 'catégorie C'. »

5 — La version allemande du règlement d'application utilise les termes « die 1992 oder später mit der Vermarktung ... *begonnen haben*... » (c'est nous qui soulignons).

L'article 3 du règlement d'application dispose comme suit [6]:

« 1. Est considéré comme 'opérateur' des catégories A et/ou B, pour l'application des articles 18 et 19 du règlement (CEE) n° 404/93, et peut être titulaire d'un certificat d'importation, l'agent économique ... établi dans la Communauté pendant la période qui détermine sa référence quantitative ... qui, pour son propre compte, a réalisé une ou plusieurs des fonctions suivantes:

a) achat de bananes vertes originaires des pays tiers et/ou des États ACP auprès des producteurs, ou le cas échéant production, suivi de leur expédition et de leur vente dans la Communauté;

...

2. Les agents économiques qui exercent leur activité au stade de gros et au stade de la mise à disposition du consommateur final ne sont pas considérés comme des opérateurs pour l'exercice de cette seule activité.

3. La quantité minimale, visée à l'article 19 paragraphe 1 deuxième alinéa du règlement (CEE) n° 404/93 ... est de 250 tonnes... »

Pour ce qui est des possibilités de cession des droits découlant des certificats d'importation au titre du contingent tarifaire, l'article 13, points 1 et 2, du règlement d'application prévoit les règles suivantes:

« Les droits découlant des certificats d'importation délivrés ... sont transmissibles par le titulaire ... dans les conditions reprises ci-dessous.

1) La cession des droits peut être effectuée:

a) entre des opérateurs appartenant à la même catégorie d'opérateurs;

b) de la part d'opérateurs de la catégorie A au profit d'opérateurs de la catégorie B, et inversement;

c) de la part d'opérateurs appartenant aux catégories A ou B en faveur des opérateurs de la catégorie C.

6 — Le règlement (CE) n° 2444/94 de la Commission, du 10 octobre 1994, modifiant le règlement (CEE) n° 1442/93 portant modalités d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté et dérogeant audit règlement (JO L 261, p. 3), ne s'applique à l'octroi de certificats d'importation qu'à partir de 1995 et est donc sans importance au regard de la décision à rendre en l'espèce.

2) La cession n'est pas admise de la part d'un opérateur de la catégorie C au profit d'opérateurs appartenant aux catégories A et B. »

9. Le règlement d'application n° 1442/93 est complété par le règlement (CEE) n° 1443/93 de la Commission, du 10 juin 1993, relatif aux mesures transitoires d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté en 1993 (ci-après le « règlement de transition » [7]. L'article 2 de ce dernier règlement dispose comme suit:

« 1. Les opérateurs des catégories A et B, au sens de la définition du règlement (CEE) n° 1442/93, sollicitent leur enregistrement et les autorités compétentes des États membres établissent les listes des opérateurs, selon les modalités fixées à l'article 4, paragraphes 1, 2 et 3 dudit règlement, pour le 7 juillet 1993. Les opérateurs communiquent les quantités de bananes qu'il ont commercialisées pendant les années 1989, 1990 et 1991.

2. Les opérateurs de la catégorie C, au sens de la définition du règlement (CEE) n° 1442/93, sollicitent leur enregistrement auprès des autorités compétentes de l'État membre de leur choix au plus tard le 24 juin 1993. Les autorités compétentes des États membres informent la Commission, le 25 juin 1993, du nombre d'opérateurs de la catégorie C qu'elles auront enregistrés. »

Les dispositions suivantes du règlement de transition portent, entre autres, sur le contrôle des quantités de référence indiquées par les opérateurs des catégories A et B, sur les modalités de calcul de leurs quotas d'importation provisoires, compte tenu des quantités de référence. Le règlement de transition ne prévoit pas de règles comparables en ce qui concerne le contrôle et l'utilisation des quantités de référence lors du calcul des quotas d'importation provisoires pour les opérateurs de la catégorie C.

Les faits

10. Anton Dürbeck GmbH, dont l'activité consiste à importer et commercialiser en gros des fruits, légumes et agrumes, avait importé, au cours de la période comprise entre 1992 et juin 1993, quelque 40 000 tonnes de bananes pays tiers et non traditionnelles ACP. L'importation de telles bananes ayant été soumise à un contingentement tarifaire du fait du règlement du Conseil, Anton Dürbeck GmbH a, en juin 1993, introduit une demande en vue d'être enregistrée en tant qu'opérateur de la catégorie C au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous c), du règlement d'application. Le nombre de demandes d'enregistrement en tant qu'entreprise de catégorie C était très élevé. Pour la

7 — JO L 142, 16.

seule République fédérale d'Allemagne, 335 demandes sont ainsi parvenues au Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Anton Dürbeck GmbH a obtenu le droit d'importer une quantité de 48 270 kg de bananes au cours du second semestre de 1993.

11. Anton Dürbeck GmbH estimait avoir droit à l'allocation d'une plus grande quantité, étant donné que, à son avis, des certificats d'importation relevant de la catégorie C avaient été indûment alloués à des personnes qui n'avaient précédemment ni commercialisé des bananes ni envisagé de le faire. La société a donc déféré la décision du Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft devant le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main en concluant à l'annulation de l'ensemble des certificats délivrés.

A l'opposé, le Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft a fait observer que les règles communautaires en vigueur à l'époque pertinente ne subordonnaient pas la délivrance du certificat autorisant l'importation de bananes au titre de la catégorie C à une condition autre que celle de manifester son intention de commercialiser des bananes en tant qu'importateur en introduisant une demande d'enregistrement en tant qu'entreprise de la catégorie C.

L'ordonnance de renvoi

12. Pour résoudre ce litige, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a, le 5 août 1993, posé à la Cour les questions suivantes:

« Comment y a-t-il lieu d'interpréter la disposition de l'article 2, sous c), du règlement (CEE) n° 1442/93, selon laquelle un contingent tarifaire est ouvert à concurrence de 35 000 tonnes pour la catégorie des opérateurs qui 'ont commencé' à commercialiser des bananes autres que les bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP à partir de 1992 ou postérieurement?

Dans ce contexte se posent notamment les questions suivantes:

1) La définition de l'opérateur de la catégorie C adoptée à l'article 2, sous c), du règlement (CEE) n° 1442/93 se distingue-t-elle matériellement de la définition figurant à l'article 1er, sous c) [lire article 19, paragraphe 1, sous c)], du règlement (CEE) n° 404/93, selon laquelle les opérateurs de la catégorie C sont ceux qui 'ont commencé' à commercialiser des bananes autres que les bananes communautaires et/ou traditionnelles ACP à partir de 1992, et où réside, le cas échéant, la différence?

2) Peut-on considérer comme des opérateurs au sens de l'article 2, sous c), du règlement (CEE) n° 1442/93 et/ou de l'article 19, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 404/93 également les demandeurs qui:

— sollicitent leur enregistrement au titre de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1443/93 en vue de céder les certificats à d'autres opérateurs de la catégorie C?

— sollicitent cet enregistrement dans le but de permettre à des opérateurs des catégories A et B ou à des tiers l'utilisation de ces certificats?

— sollicitent cet enregistrement sans avoir d'ores et déjà déployé une activité commerciale tendant à la — première — commercialisation des bananes visées à l'article 2, sous c), du règlement (CEE) n° 1442/93?

3) Le cas échéant, à quelles exigences doit satisfaire une activité commerciale pour que le demandeur puisse être considéré comme ayant commencé à commercialiser des bananes?

4) Les agents économiques qui ont noué avant 1992 des relations commerciales en vue de l'importation des bananes mentionnées à l'article 2, sous c), du règlement (CEE) n° 1442/93 et qui ont importé ces bananes en 1992 ou postérieurement peuvent-ils être enregistrés en tant qu'opérateurs de la catégorie C?

5) L'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1442/93 est-il applicable à l'article 2, sous c), de ce même règlement? »

13. A l'origine de la première question du tribunal de renvoi, on trouve, semble-t-il, une différence de formulation dans la version allemande des deux règlements. La version allemande du règlement du Conseil — contrairement aux autres versions linguistiques — fait ainsi état d'opérateurs « ... die ab 1992 mit der Vermarktung ... *beginnen* » (c'est nous qui soulignons), alors que la version allemande du règlement d'application — à l'image des autres versions linguistiques — utilise l'expression « ... die 1992 oder später mit der Vermarktung ... *begonnen haben*... » (c'est nous qui soulignons).

La première question du tribunal de renvoi semble ainsi avoir été posée en vue de voir clarifiée la question de savoir si, par le biais du règlement d'application, une limitation a été opérée au sein des opérateurs relevant de la catégorie C, de manière à n'englober que les opérateurs ayant précédemment commer-

cialisé des bananes pays tiers et/ou des bananes non traditionnelles ACP.

Il y a donc un certain rapport entre cette question et le troisième tiret de la deuxième question ainsi qu'avec la troisième question, à travers lesquelles la juridiction de renvoi souhaite savoir si — et le cas échéant, dans quelle mesure — on peut exiger d'un importateur qui souhaite obtenir un certificat au titre de la catégorie C qu'il se soit précédemment livré à une activité commerciale liée à la commercialisation des bananes. Nous estimons, dans ces conditions, qu'il est rationnel d'apporter une réponse d'ensemble à ces questions.

Question 1, question 2, troisième tiret, et question 3

14. En se référant à l'expression « ... qui ont commencé à commercialiser » figurant à l'article 2, sous c), du règlement d'application, Anton Dürbeck GmbH fait valoir que le contingent tarifaire pour le second semestre de 1993 n'est ouvert qu'aux opérateurs qui ont déjà dans le passé importé des bananes. Cette limitation ne s'applique, de l'avis de la société, pas seulement par rapport aux catégories A et B, mais également par rapport à la catégorie C puisqu'il ressort du quinzième considérant du préambule du règlement du Conseil que les opérateurs relevant de la catégorie C doivent eux aussi, préalablement à la demande, avoir assumé le risque commercial de la commercialisation des bananes. La faculté étant laissée à de nouveaux opérateurs et des personnes n'ayant aucun lien avec le marché des bananes d'obtenir eux aussi des certificats d'importation au titre du contingent tarifaire, le montant de chaque certificat serait tellement restreint qu'il ne serait plus économiquement rentable d'importer des bananes.

15. La Commission ainsi que les gouvernements allemand et espagnol font valoir qu'on ne saurait, ni sur la base du règlement du Conseil ni sur celle du règlement d'application, poser dans le chef des personnes qui sollicitent un certificat d'importation au titre de la catégorie C d'autres exigences que celle d'avoir la qualité d'opérateur dans le secteur de la banane ou d'avoir, par l'introduction d'une demande visant à l'octroi d'un certificat d'importation, manifesté son intention de commercialiser des bananes.

16. L'expression « opérateurs ... qui ont commencé à commercialiser des bananes ... à partir de 1992 » figurant à l'article 19, paragraphe 1, sous c), du règlement du Conseil, n'est certes pas tout à fait claire, mais fournit néanmoins certains repères pour son interprétation. Elle se réfère à un moment postérieurement auquel les opérateurs concernés doivent avoir commencé à commercialiser des bananes, du fait du recours à l'expression « à partir de 1992 », ce qui dans ce contexte doit être entendu comme « après le 31 décembre 1991 ». En revanche, on ne

prévoit pas que l'opérateur doit avoir déjà commencé à commercialiser des bananes avant une certaine date. Une précision de ce genre n'était d'ailleurs pas nécessaire. Lorsqu'on subordonne une autorisation à la réalisation d'une certaine condition (en l'occurrence: celle d'avoir « commencé à commercialiser »), l'autorité compétente doit bien entendu veiller à ce que cette condition soit satisfaite au moment où elle prend sa décision [8].

Mais, bien qu'on puisse ainsi déduire certaines limitations temporelles en ce qui concerne le moment auquel la condition doit être remplie, il subsiste néanmoins un problème d'interprétation concernant le contenu précis de cette condition, à savoir ce qu'on doit précisément entendre par « qui ont commencé à commercialiser... ». On doit notamment prendre position sur l'existence d'exigences particulières à cet égard, dans le sens soutenu par Anton Dürbeck GmbH, ou s'il suffit, comme indiqué par la Commission et par les gouvernements allemand et espagnol, que l'intéressé, du fait qu'il dépose une demande d'octroi d'un certificat d'importation, ait manifesté l'intention de, ce faisant, commercialiser des bananes.

Pour prendre position sur ce point, il est nécessaire, conformément à une jurisprudence constante de la Cour [9], d'examiner la finalité et l'économie générale du règlement du Conseil.

On doit à notre sens attribuer une importance décisive à la finalité attachée à l'article 19, paragraphe 1, sous c), telle qu'elle a trouvé sa traduction au treizième considérant du préambule du règlement du Conseil. Aux termes de ce considérant, le contingent tarifaire doit réserver une quantité « pour les nouveaux opérateurs qui ont récemment entrepris une activité commerciale ou vont entreprendre une activité commerciale dans ce secteur ». Il est clair que ce considérant, qui a valeur de finalité, se rattache à l'article 19, paragraphe 1, sous c), comme le montre le fait qu'il emploie le terme « nouveaux opérateurs », lequel — à l'article 19, paragraphe 3 — est utilisé comme synonyme des opérateurs relevant de l'article 19, paragraphe 1, sous c).

Dans le même ordre d'idées, le quatorzième considérant fait état de la nécessité, non seulement de ne pas perturber les liens commerciaux actuels, mais également de permettre une certaine évolution des structures de commercialisation. Or, une telle évolution ne serait pas possible si seuls les opérateurs déjà établis dans le secteur considéré pouvaient se voir allouer une part du contingent douanier au titre de la catégorie C.

8 — Étant donné que cette condition doit avoir été réalisée au moment de la décision, il est sans importance que la condition dans les différentes versions linguistiques du règlement du Conseil soit décrite à travers une forme du passé (« ont commencé ») ou, comme dans la version allemande, du présent (« beginnen »).

9 — Voir par exemple l'arrêt du 27 octobre 1977, Bouchereau (30/77, Rec. p. 1999, point 14).

Il est tout à fait conforme à cette démarche de fixer le montant de chaque certificat d'importation à allouer aux opérateurs relevant du paragraphe 1, sous c), conformément à l'article 19, paragraphe 3, du règlement du Conseil, sur la base du nombre de demandes présentées à cet effet, avec le cas échéant une réduction uniforme de la quantité faisant l'objet d'un certificat d'importation. Le régime de la catégorie C se distingue à cet égard de manière décisive du régime prévu pour les opérateurs des catégories A et B, structuré de manière à éviter de perturber les liens commerciaux actuels. Pour les catégories A et B, le certificat d'importation est délivré, conformément à l'article 19, paragraphe 2, sur la base des quantités moyennes commercialisées par l'intéressé au cours des trois dernières années pour lesquelles des statistiques sont disponibles, et au surplus, les opérateurs doivent avoir commercialisé pour leur propre compte une quantité minimale de bananes, conformément à l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa.

A notre sens, on doit, à la lumière de la finalité et de l'économie générale du règlement du Conseil, tenir pour établi qu'il n'y a pas d'autres conditions dans le chef des opérateurs visés à l'article 19, paragraphe 1, sous c), du règlement que celle de s'être établi en 1992 ou postérieurement, ou d'avoir manifesté l'intention de devenir un opérateur dans le secteur considéré.

On ne saurait, selon nous, invoquer le quinzième considérant du règlement à l'appui d'une conclusion différente. Ce considérant qui, à travers l'expression « en adoptant les critères supplémentaires », renvoie à la même expression figurant à l'article 19, paragraphe 1, troisième alinéa, première phrase, du règlement du Conseil, ne traduit guère plus qu'une obligation, à charge de la Commission, de s'inspirer des principes mentionnés dans le considérant lors de la fixation des critères complémentaires. Tant que de tels critères complémentaires n'ont pas été fixés, ce considérant ne saurait donc avoir de portée distincte.

17. Il n'y a pas lieu, selon nous, de supposer que le règlement d'application ait entendu imposer des exigences supplémentaires dans le chef des opérateurs de la catégorie C [10]. L'article 2, sous c), de ce règlement emploie l'expression correspondant à l'expression « qui ont commencé à commercialiser », utilisée à l'article 19, paragraphe 1, sous c), dans toutes les autres versions du règlement du Conseil autres que la version allemande. Nous renvoyons à cet égard aux développements que nous avons consacrés à la signification du terme correspondant dans le règlement du Conseil. Le règlement d'application ne contient en outre que des exigences particulières dans le chef des catégories A et B en ce qui concerne le montant des quantités précédemment commercialisées, alors que de telles exigences font défaut pour la catégorie C. Il en va de même du règlement de transition [11].

10 — Voir à cet égard ci-dessus, note 6.

11 — On doit au reste présumer qu'une disposition d'un règlement d'application a la même portée et doit être interprétée de manière concordante par rapport au règlement en application duquel il a été arrêté.

18. A défaut de modalités en sens contraire, force est selon nous d'admettre, à l'instar de la Commission et des gouvernements ayant présenté des observations en l'espèce, que le fait d'introduire une demande de certificat d'importation de la catégorie C constitue une preuve suffisante de l'intention du demandeur de s'établir en tant qu'opérateur dans le secteur de la banane.

19. Pour les raisons qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions 1, 2, troisième alinéa, et 3, en ce sens que l'article 19, paragraphe 1, sous c), du règlement n° 404/93 du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, et l'article 2, sous c), du règlement n° 1442/93 de la Commission, portant modalités d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté, doivent être interprétés en ce sens que les opérateurs visés dans ces dispositions doivent s'être établis en 1992 ou postérieurement, ou avoir manifesté, par le dépôt d'une demande d'octroi d'un certificat d'importation, leur intention de s'établir en tant qu'opérateur dans le secteur de la banane.

Question 2, premier et deuxième tirets

20. A travers les premier et deuxième tirets de sa deuxième question, la juridiction de renvoi souhaite que la Cour prenne position sur le point de savoir s'il y a lieu de rejeter une demande portant sur l'octroi d'un certificat d'importation au titre de la catégorie C si la demande a été introduite uniquement dans le but de céder le certificat à un tiers.

21. Au cours de l'instance, Anton Dürbeck GmbH a fait valoir qu'un opérateur qui sollicite l'octroi d'un certificat d'importation uniquement en vue de céder ce dernier à un tiers ne satisfait pas aux exigences posées dans le chef des opérateurs par les dispositions précitées.

22. A l'opposé, la Commission ainsi que les gouvernements allemand et espagnol ont fait valoir que le régime défini à l'article 13 du règlement d'application, concernant la faculté de céder des certificats d'importation, règle de façon exhaustive la question de la cession des certificats, de sorte que l'autorité nationale compétente ne peut refuser l'octroi d'un certificat d'importation même si elle a été informée de ce que le demandeur a l'intention de céder le certificat à un tiers.

23. Comme indiqué ci-dessus, les opérateurs doivent, pour obtenir un certificat d'importation en tant qu'opérateurs de la catégorie C, s'être établis en 1992 ou ultérieurement

ou avoir manifesté, en déposant une demande d'octroi d'un certificat d'importation, leur intention de s'établir en tant qu'opérateur dans le secteur de la banane.

On peut soutenir qu'il y a lieu, le cas échéant, d'appliquer cette notion dans un sens très large si elle est également destinée à s'appliquer à des personnes qui sollicitent un certificat d'importation dans le seul but de céder le certificat à un tiers.

Par rapport à cette problématique, il y a lieu toutefois de souligner que la faculté de cession des certificats est réglée de façon détaillée par l'article 13 du règlement d'application. Cette disposition autorise certaines formes de cession, par exemple les cessions entre opérateurs de la même catégorie, tout en interdisant certaines autres, par exemple la cession de droits d'un opérateur de la catégorie C au profit d'un opérateur des catégories A et B. S'agissant de l'interdiction de procéder à certaines cessions, il paraît logique de comprendre une telle disposition en ce sens que l'interdiction entraîne, à titre de sanction, l'impossibilité pour l'acquéreur (le cessionnaire) de faire usage du certificat, de manière à l'empêcher d'avoir accès au contingent tarifaire par ce biais.

A l'époque qui importe aux fins de la présente affaire, on ne trouvait ni dans le règlement du Conseil ni dans le règlement d'application [12] d'autres dispositions concernant la cession de certificats d'importation. C'est ainsi que faisait défaut toute disposition relative à une obligation, dans le chef des demandeurs, de fournir des informations sur l'usage qu'ils entendaient faire du certificat, ou relative à la faculté qui serait ouverte aux autorités de contrôler les renseignements. Dans ces conditions, les renseignements parvenant aux autorités quant au point de savoir si les demandeurs ont l'intention d'utiliser eux-mêmes le certificat d'importation, ou s'ils se proposent au contraire de le céder à un tiers, revêtent un caractère tout à fait aléatoire. Dans l'hypothèse où de tels renseignements parvenaient aux autorités, force est de constater que les règlements ne prévoyaient en outre aucune disposition relative au contrôle, pas plus qu'on ne trouvait dans ces règlements de dispositions qui eussent autorisé les autorités à refuser en pareil cas la délivrance d'un certificat d'importation.

Eu égard à ce qui précède, nous sommes d'accord avec la Commission et avec les gouvernements allemand et espagnol pour estimer que l'article 13 du règlement d'application réglemente de façon exhaustive la question de la cession des certificats d'importation.

24. Il y a donc lieu de répondre à la question 2, premier et deuxième tirets, en ce sens qu'on ne saurait rejeter une demande tendant à l'octroi d'un certificat d'importation au

12 — Voir note 6.

motif que le demandeur a déposé cette demande uniquement dans le but de céder le certificat à un tiers.

comme stipulé dans les dispositions du règlement concernant la catégorie A, et doit donc, le cas échéant, être enregistré dans cette catégorie.

Question 4

25. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi souhaite recevoir des éclaircissements sur le point de savoir si les opérateurs qui ont noué avant 1992 des relations commerciales en vue de l'importation des bananes mentionnées à l'article 2, sous c), du règlement d'application et qui ont importé ces bananes en 1992 ou postérieurement peuvent être enregistrés en tant qu'opérateurs de la catégorie C.

26. Comme indiqué ci dessus, il y a lieu de donner une interprétation large des dispositions réglementaires concernant la catégorie C. C'est ainsi qu'il n'est pas exigé des demandeurs qu'ils aient précédemment eu une activité commerciale, et le point décisif est que les intéressés se soient établis en 1992 ou postérieurement ou aient manifesté leur intention de s'établir en tant qu'opérateurs dans le secteur de la banane. La question posée par la juridiction de renvoi a donc trait en réalité à la délimitation de la catégorie C par rapport à la catégorie A. Le problème est de savoir si le fait pour un opérateur d'avoir noué des relations avant 1992 en vue de l'importation de bananes pays tiers et/ou non conventionnelles ACP en 1992 ou postérieurement implique que l'intéressé « a commercialisé » avant 1992 des bananes,

27. Sur ce point, tous les participants à la procédure devant la Cour s'accordent pour considérer que le simple fait d'avoir noué des relations commerciales en vue de l'importation de bananes n'est pas suffisant pour qu'un opérateur « [ait] commercialisé » des bananes au sens où les règlements précités emploient cette expression.

28. Nous partageons cette opinion. Pour répondre à cette question, il convient de prendre comme point de départ le fait que tant l'article 19, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement du Conseil que l'article 2, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement d'application délimitent les opérateurs en catégories A et B compte tenu de ce que les intéressés « ont commercialisé » certaines bananes au cours des années 1989 à 1991. Ces dispositions sont complétées dans les deux règlements par des règles selon lesquelles il y a lieu de procéder, pour chacune de ces années, au calcul de la quantité moyenne de bananes commercialisées par l'intéressé. L'expression « ont commercialisé », dans lesdites dispositions concernant les opérateurs des catégories A et B, doit donc, semble-t-il, recevoir une acception beaucoup plus restreinte que l'expression « qui ont commencé à commercialiser » concernant les opérateurs de la catégorie C (voir ci-dessus).

29. Nous proposons donc à la Cour de répondre à la question 4 en ce sens que le fait pour un opérateur d'avoir noué des relations commerciales avant 1992 en vue de l'importation de bananes, en 1992 ou postérieurement, n'est pas en soi suffisant pour que l'intéressé « [ait] commercialisé » des bananes au sens où les règlements cités emploient l'expression, en ce qui concerne les opérateurs des catégories A et B, et que l'opérateur dont il s'agit peut, le cas échéant, être enregistré dans la catégorie C, pour autant que les conditions requises à cet égard soient réunies.

Question 5

30. Par sa question 5, la juridiction de renvoi souhaite que la Cour prenne position sur le point de savoir si l'article 3, paragraphe 2, du règlement d'application — selon lequel les agents économiques qui exercent leur activité au stade de gros et au stade de la mise à disposition du consommateur final ne sont pas considérés comme des opérateurs pour l'exercice de cette seule activité — revêt de l'importance aux fins de la détermination de la notion d'opérateurs au sens de l'article 2, sous c), du règlement.

31. Anton Dürbeck GmbH et le gouvernement allemand estiment qu'il y a lieu de répondre à la question posée par l'affirmative. Selon eux, contrairement aux premier et troisième paragraphes de cette disposition, l'article 3, paragraphe 2, n'est pas, eu égard à son libellé, limité aux opérateurs des catégories A et B, et l'article 3, paragraphe 2, fait partie du titre premier du règlement, consacré aux modalités d'application du régime du contingent tarifaire, lesquelles englobent les trois catégories d'opérateurs.

32. La Commission et le gouvernement espagnol estiment qu'il y a lieu de répondre à la question 5 par la négative, étant donné que l'article 3, paragraphe 2, eu égard à sa place et à son économie, vise uniquement les opérateurs des catégories A et B.

33. Il est certes exact que, d'après son libellé, l'article 2, paragraphe 2, ne vise pas de façon limitative les seuls opérateurs des catégories A et B, mais vise apparemment de façon générale certains agents économiques qui ne sont pas considérés comme des « opérateurs », expression utilisée tant dans le règlement du Conseil que dans le règlement d'application comme se rapportant également à la catégorie C.

A l'encontre de cette considération, on doit cependant souligner que l'article 3, paragraphe 2, se caractérise par le fait que cette disposition prévoit que des « agents économiques » ne doivent pas, dans certains cas, être considérés comme des opérateurs, de sorte qu'on doit supposer que le paragraphe 2 renvoie à l'usage qui est fait de ce même terme

au paragraphe 1, lequel fixe certaines conditions devant être réunies pour que des « agents économiques » puissent être considérés comme des « opérateurs des catégories A et/ou B ». On peut peut-être également attacher de l'importance au fait que le paragraphe 2 est intercalé entre deux dispositions (le paragraphe 1 et le paragraphe 3) qui manifestement se bornent, l'une et l'autre, à régir des situations concernant les catégories A et B.

Eu égard à ce qui précède, il me semble plus logique, à partir d'une analyse purement syntaxique, d'admettre que l'article 3, paragraphe 2, concerne uniquement les catégories A et B.

34. Il peut également y avoir lieu de rappeler que, dans le cadre de la réponse aux questions précédentes, nous avons supposé que les catégories A et B doivent être délimitées de façon étroite, contrairement à la catégorie C, pour laquelle la seule manifestation de volonté des opérateurs concernés, de s'établir en tant qu'opérateur dans le secteur de la banane, doit pouvoir être considérée comme suffisante.

Une interprétation selon laquelle l'article 3, paragraphe 2, fixe certaines limitations au regard de la qualité d'opérateurs relevant des catégories A et B, sans que ces restrictions soient opposables aux opérateurs de la catégorie C, serait la plus conforme à cette prémisse sous-jacente à la délimitation des catégories.

35. En outre, il serait directement contraire à l'interprétation précitée concernant les opérateurs de la catégorie C, qui doivent simplement avoir l'intention de s'établir comme opérateurs dans le secteur de la banane, d'appliquer l'article 3, paragraphe 2, de manière à limiter ce groupe, étant donné que l'article 3, paragraphe 2, se réfère aux activités effectivement exercées par les intéressés, lesquelles peuvent très bien être différentes de celles qu'ils se proposent d'entreprendre.

36. Nous sommes conscient de ce que l'article 15, point 5, du règlement du Conseil définit les expressions « commercialiser » et « commercialisation » comme « la mise sur le marché à l'exclusion du stade de la mise du produit à la disposition du consommateur final ». Pour définir les opérateurs ayant accès au contingent tarifaire de la catégorie C, l'article 19, paragraphe 1, sous c), du règlement du Conseil précise qu'il s'agit des opérateurs « qui ont commencé à commercialiser » certains types de bananes à partir de 1992. Sur ce point, on peut mentionner que la conséquence nécessaire doit être que des entreprises qui se livrent uniquement au commerce de détail ne relèvent pas de l'article 19, paragraphe 1, sous c), du règlement, lequel se réfère aux « opérateurs ... qui ont commencé à commercialiser ... depuis 1992 ».

Ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, ce qui compte par rapport à la catégorie C, ce n'est pas uniquement le genre de commerce exercé par l'intéressé, mais également l'intention manifestée par ce dernier de s'établir comme opérateur dans le secteur de la banane. Le fait de déposer une demande visant à l'octroi d'un certificat d'importation au titre de la catégorie C doit, à notre sens — telle que la règle était libellée au moment des faits pertinents dans la présente affaire [13] —, être considéré comme suffisant au regard de la preuve: (voir ci-dessus point 18). La définition figurant à l'article 15, point 5, n'a donc pas — pour la même raison que celle évoquée au point 35 — de signification distincte par rapport aux opérateurs qui sollicitent l'octroi d'un certificat d'importation au titre de la catégorie C.

37. Nous proposons dès lors à la Cour de répondre à la question 5 en ce sens que l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1442/93 ne s'applique pas aux opérateurs visés à l'article 2, sous c), du même règlement.

Conclusions

38. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre comme suit, aux questions posées:

— L'article 19, paragraphe 1, sous c), du règlement (CEE) n° 404/93 du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la banane, et l'article 2, sous c), du règlement (CEE) n° 1442/93 de la Commission, portant modalités d'application du régime d'importation de bananes dans la Communauté, doivent être interprétés en ce sens que les opérateurs visés par ces dispositions doivent s'être établis en 1992 ou postérieurement ou ont, par le dépôt d'une demande tendant à l'octroi d'un certificat d'importation, manifesté leur intention de s'établir en tant qu'opérateurs dans le secteur de la banane.

— Une demande déposée en vue de la délivrance d'un certificat d'importation ne saurait être rejetée au motif que le demandeur a introduit cette demande dans le seul but de céder le certificat à un tiers.

13 — Voir note 6.

— Le fait, pour un opérateur, d'avoir noué des relations commerciales avant 1992 en vue de l'importation de bananes en 1992 ou postérieurement ne suffit pas en soi pour que l'intéressé '[ait] commercialisé' des bananes au sens où les règlements précités utilisent cette expression par rapport aux opérateurs des catégories A et B; l'opérateur concerné peut, le cas échéant, être enregistré dans la catégorie C, pour autant que les conditions à cet égard sont au reste réunies.

— L'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1442/93 de la Commission ne s'applique pas aux opérateurs visés à l'article 2, sous c), de ce même règlement. »