sement des frais de stockage est accordé pour le sucre en cours de transport au début d'un mois, ne doit pas être considérée comme une simple interprétation de l'article 3, paragraphe 1, précité en ce sens que le sucre en cours de transport entre magasins agréés remplirait par principe la condition de fait de stockage dans un magasin.

2. La discrimination consiste à traiter de manière différente des situations qui sont identiques ou de manière identique des situations qui sont différentes.

3. Le fait d'accorder le remboursement de frais de stockage pour le sucre qui se trouve au début d'un mois en cours de transport entre deux magasins agréés situés dans un même État membre et de ne pas l'accorder pour le sucre qui se trouve en cours de transport entre deux magasins agréés dans différents États membres ne constitue pas une discrimination interdite par le droit communautaire. Des raisons de contrôle objectivement justifiées sont à la base de la différence de traitement.

Dans l'affaire 8/82,

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

KOMMANDITGESELLSCHAFT IN DER FIRMA HANS-OTTO WAGNER GMBH AGRARHANDEL, Bad Homburg vdH,

et

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG (office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles), Frankfurt am Main,

une décision à titre préjudiciel relative à l'interprétation de l'article 3 du règlement n° 1358/77 du Conseil, du 20 juin 1977, établissant les règles générales de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre et abrogeant le règlement n° 750/68 (JO L 156, p. 4) et de l'article 40, paragraphe 3, du traité, et à la validité de l'article 11 du règlement n° 1998/78 de la Commission, du 18 août 1978, établissant les modalités d'application du système de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre (JO L 231, p. 5),

LA COUR (première chambre),

composée de MM. A. O'Keeffe, président de chambre, G. Bosco et T. Koopmans, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. P. Heim

rend le présent

## ARRÊT

## En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Le règlement n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 359, p. 1), prévoit, à son article 8, un sytème de compensation financière des frais de stockage pour le sucre produit à partir de la matière de base d'origine communautaire. Le remboursement forfaitaire, qui est effectué par les États membres, est couvert par les cotisations des producteurs et des importateurs. Cette compensation permet de maintenir, pendant toute la campagne, un niveau de prix uniforme et d'éviter un recours excessif aux organismes d'intervention après la campagne.

En vertu du paragraphe 2, sous a), dudit article 8, le Conseil a fixé, par le règlement n° 1358/77, les règles générales de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre. L'article 2 de ce règlement prévoit que seuls ont droit au remboursement les commerçants agréés comme entreprises spécialisées par l'État membre concerné et remplissant une série de condition à déterminer. Seul donne droit au remboursement le sucre stocké dont l'entreprise concernée est propriétaire.

L'article 3 du règlement n° 1358/77 dispose:

«1. Le remboursement est accordé

— pour le sucre blanc et brut non dénaturé et pour certains sirops produits dans le cadre du quota maximal,

— pour tout sucre préférentiel importé et le sucre blanc non dénaturé qui en est issu,

stockés dans un magasin agréé par l'État membre sur le territoire duquel le magasin se trouve.

L'agrément est donné selon les conditions à déterminer.

2. Dans des circonstances particulières, des dispositions spéciales peuvent être prises, selon la procédure prévue à l'article 36 du règlement (CEE) n° 3330/74, pour le sucre en cours de transport au début de la période visée à l'article 4 paragraphe 2.»

L'article 4 précise que:

«1. Le calcul du remboursement est effectué sur la base des relevés mensuels des quantités stockées.

2. La quantité à prendre en considération pour un mois est égale à la moyenne arithmétique des quantités se trouvant en stock au début et à la fin du mois en question.

3. . . .»

Les dispositions d'exécution de la Commission, déterminantes dans l'espèce au principal, sont contenues dans le règlement n° 1998/78, dont l'article 11 dispose:

«1. Lorsque, dans un État membre, du sucre brut ou du sucre blanc provenant d'un magasin agréé est en cours de transport autre que celui visé à l'article 10 le premier d'un mois à 0 heure et qu'il est stocké à son arrivée dans un autre magasin agréé du même État membre, le remboursement des frais de stockage est accordé.

2. Pour le calcul de la quantité bénéficiant du remboursement des frais de stockage, visée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1358/77, les sucres visés au paragraphe 1 sont considérés à la fois comme étant encore stockés dans le magasin de départ à 24 heures le dernier jour d'un mois et comme étant déjà stockés dans le magasin d'arrivée à 0 heure le mois suivant.»

Le dixième considérant dudit règlement se lit comme suit:

«considérant que l'article 3, paragraphe 2 du règlement (CEE) n° 1358/77 stipule que, dans des circonstances particulières, des dispositions spéciales peuvent être arrêtées pour le sucre en cours de transport au début d'un mois; que ces circonstances particulières se présentent pour les sucres bruts produits dans les départements français d'outre-mer du fait que la quasi-totalité de la production n'est pas consommée sur place; que la longue distance entre ces départements et l'Europe nécessite un transport d'une durée de plusieurs semaines; que, dès lors, en règle générale, il ne peut être évité que ces sucres soient en cours de transport le premier d'un mois de calendrier; qu'il convient donc de limiter le remboursement à une période inférieure à un mois; que, dans le cas d'un transport de sucre d'un magasin agréé dans un autre magasin agréé d'un même État membre il convient de prévoir un régime analogue, mutatis mutandis, à celui appliqué au sucre de canne en provenance des départements français d'outre-mer;».

La version allemande de la dernière phrase de ce texte exprime un lien de cause à effet (. . . ist daher . . .) alors que le texte français ne porte que «. . . il convient . . .» et non pas «. . . il convient donc . . .».

Il peut être noté que, par le règlement n° 2671/81 du 14 septembre 1981 (JO

L 262, p. 17), le paragraphe 1 de l'article 11 précité a été remplacé par le texte suivant:

«Lorsque du sucre brut ou du sucre blanc provenant d'un magasin agréé est en cours de transport autre que celui visé à l'article 10 le premier jour d'un mois à 0 heure et qu'il est stocké à son arrivée dans un autre magasin agréé, le remboursement des frais de stockage est accordé pour autant que la cotisation ne soit pas déjà due.»

La firme Wagner est une entreprise agréée en qualité de commerçant spécialisé au sens des articles 1 et 2 du règlement n° 1998/78. En 1979, elle a demandé, à un rythme mensuel, au Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (ci-après BALM) le remboursement destiné à compenser ses frais de stockage. Dans certains cas, ces demandes portaient sur des quantités de sucre qui, le dernier jour du mois considéré, étaient en cours de transport d'un magasin agréé en France vers un magasin agréé en république fédérale d'Allemagne. Le BALM a rejeté ces demandes au motif que, en vertu de l'article 11 du règlement n° 1998/78, on ne saurait compter dans les stocks de début et de fin de mois à prendre en considération pour le calcul de la compensation que les seuls transports effectués d'un magasin agréé vers un autre magasin agréé d'un seul et même État membre.

Saisi d'un recours contre les décisions négatives du BALM, le Verwaltungsgericht Frankfurt a, par ordonnance du 8 octobre 1981, décidé de surseoir à statuer et de renvoyer devant la Cour, en application de l'article 177 du traité, les questions préjudicielles suivantes:

«a) Le sucre, qui se trouve en cours de transport entre un magasin agréé conformément à l'article 3, paragraphe 1, phrase 1, du règlement (CEE) n° 1358/77 du Conseil du 20 juin 1977 établissant les règles générales de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre et abrogeant le règlement (CEE) n° 750/68 (JO L 156 du 25. 6. 1977, p. 4) et un autre magasin agréé, remplit-il la condition de fait du 'stockage dans un magasin' au sens de la disposition citée, bien que les deux magasins se trouvent dans des États membres différents?

Dans la négative:

b) L'interdiction générale de toute mesure arbitraire ou l'interdiction de discrimination de l'article 40, paragraphe 3, phrase 2, du traité CEE oblige-t-elle à accorder en tout cas un remboursement analogue, à l'agent économique lésé, aussi longtemps que ce remboursement est illégalement accordé à l'agent économique favorisé?

Dans l'affirmative:

c) La réglementation particulière de l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1998/78 de la Commission du 18 août 1978 établissant les modalités d'application du système de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre (JO L 231 du 23. 8. 1978, p. 5) est-elle couverte par l'autorisation de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1358/77 du Conseil du 20 juin 1977?

Dans la négative:

d) Le régime de faveur illégal ainsi accordé aux transports entre magasins agréés dans le même État membre en comparaison des transports entre magasins agréés dans des États membres différents remplit-il la

condition de fait d'une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, phrase 2, du traité CEE ou viole-t-il en tout cas l'interdiction générale, fondée sur les principes généraux du droit, de toute mesure arbitraire?»

Selon le Verwaltungsgericht Frankfurt, le transport entre deux magasins agréés doit être assimilé au stockage «stable» dans un magasin agréé; en effet, ledit transport ne changerait rien au fait que la marchandise en cause demeure retirée du marché, et le but de la subvention ne serait donc pas contrecarré. Il serait dès lors sans importance que les magasins se trouvent dans le même État membre ou dans des États membres différents. D'après le juge de renvoi, l'article 3 du règlement n° 1358/77 ne contient aucune limitation à cet égard, limitation qui ne découlerait pas non plus de la notion de «stockage».

Dans un avis demandé par le Verwaltungsgericht Frankfurt, la Commission aurait soutenu qu'il est convenable d'autoriser les transports entre magasins agréés du même État pendant le stockage, mais non pas les transports entre magasins agréés dans des États membres différents. Même si cette thèse était exacte, le juge de renvoi estime que la réglementation de l'article 11 du règlement n° 1998/78 est néanmoins illégale, car elle manquerait d'une base juridique appropriée qui l'autorise. Une telle base n'apparaîtrait qu'à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1358/77 du Conseil, autorisant la Commission, par dérogation au paragraphe 1 du même article, à prendre «dans des circonstances particulières» des mesures spéciales pour le sucre en cours de transport. Il serait par ailleurs inadmissible de considérer que les transports entre magasins agréés à l'intérieur d'un État membre doivent «par voie de conséquence» être soumis à un régime analogue à celui applicable au sucre qui se trouve en cours de transport maritime en provenance des départements français d'outre-mer.

L'ordonnance de renvoi est parvenue au greffe de la Cour le 8 janvier 1982.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées le 5 avril 1982 par la firme Wagner, représentée par Me Klaus Landry, du cabinet d'avocats Fritz Modest et autres à Hambourg, le 26 mars 1982 par le BALM, représenté par M. Erdmann Schaller, en qualité d'agent, et le 11 mars 1982 par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Meinhard Hilf, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable et, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant la première chambre, aucun État membre et aucune institution n'ayant demandé que l'affaire soit tranchée en séance plénière.

## II — Observations écrites déposées devant la Cour

### *1. Observations présentées par la firme Wagner*

La firme Wagner est d'avis qu'aux termes de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78, le sucre en cours de transport entre magasins agréés remplit par principe la condition de fait du «stockage dans un magasin». Cette

disposition aurait avant tout pour but l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1358/77. Elle ne reposerait pas sur l'article 3, paragraphe 2, de ce dernier règlement, qui servirait de base à l'article 10 du règlement n° 1998/78 (relatif au sucre de canne en provenance des départements français d'outre-mer en cours de transport maritime) et concernerait les cas de transport «vers» des magasins agréés et non ceux «entre» magasins agréés.

La firme Wagner note que l'article 1, paragraphe 4, du règlement n° 2671/81 assimile le transport entre deux magasins agréés à la condition de fait du stockage lui-même, que les magasins soient situés dans différents États membres ou dans le même État membre. Elle pense que c'est également ainsi qu'il convient d'interpréter la disposition litigieuse du règlement n° 1998/78. Toute autre interprétation violerait l'interdiction générale de toute mesure arbitraire et l'interdiction de discrimination, alors qu'il n'existerait aucun motif justifiant d'accorder un traitement différent dans les deux cas considérés.

La firme Wagner ne répond dès lors aux autres questions qu'à titre subsidiaire.

Le problème posé par la deuxième question reviendrait à se demander si l'avantage accordé — par hypothèse illégalement — déjà en 1979 aux opérateurs économiques dont le sucre se trouvait en cours de transport entre deux magasins agréés dans le même État membre, et qui auraient été dès lors favorisés à tort, peut faire l'objet d'un retrait rétroactif. Si la violation du principe d'égalité ne peut être compensée, rétroactivement, en récupérant l'avantage indûment octroyé, il ne resterait plus qu'à l'accorder également a posteriori aux opérateurs économiques défavorisés. La firme Wagner pense que si la Cour estimait ne pas pouvoir la suivre, mais constatait par ailleurs l'existence d'une discrimination vis-à-vis des transports impliquant le franchissement d'une frontière, cela n'aboutirait qu'à déplacer la question de la compensation et de la suppression de cette discrimination dans un procès en dommages-intérêts contre la Commission.

En ce qui concerne la troisième question, et au-delà de la réponse fournie à la première question, la firme Wagner ne comprend pas pourquoi un régime analogue à celui prévu pour le sucre produit dans les départements français d'outre-mer serait «donc» nécessaire pour le transport entre magasins agréés dans un même État membre, ainsi que cela figure au dixième considérant du règlement n° 1998/78. Selon elle, si les circonstances particulières permettant l'adoption de dispositions spéciales au sens de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1358/77 pour les départements français d'outre-mer peuvent être considérées comme tenant à l'éloignement plus grand et à la durée de transport plus longue, il aurait été préférable d'appliquer la réglementation adoptée pour ces départements aux transports entre magasins agréés dans différents États membres. Il serait dès lors erroné de déduire du régime applicable auxdits départements qu'il faut rembourser les frais de stockage pour les seuls transports n'impliquant pas le franchissement d'une frontière intra-communautaire.

Pour ce qui est de la quatrième question, la firme Wagner pense que la différence entre les deux catégories de transport considérées tenant à ce que, dans un cas, une frontière intracommunautaire est franchie ne serait pas déterminante dès lors que le sucre est, dans les deux cas, retiré du marché de manière identique. Il serait incompatible avec les buts et les objectifs d'un marché commun de favoriser davantage les transports à l'intérieur d'un État membre que les transports d'un État membre à l'autre. La firme Wagner note qu'en cas de transport intracommu-

nautaire, il existe même des possibilités de contrôle supplémentaires, tenant aux dédouanements à la frontière (lettres de voiture et formulaires T 2). La disposition litigieuse défavoriserait ainsi, sans aucun motif pertinent, les échanges entre États membres et les sociétés qui s'y livrent par rapport aux maisons de commerce et aux fabricants de sucre n'exerçant leur activité qu'à l'intérieur d'un État membre, et cela bien que les deux catégories entrent en concurrence sur le marché du sucre communautaire et que leur situation en matière de coûts soit la même.

*2. Observations présentées par le BALM*

Pour le BALM, il convient de rappeler que le sens et la finalité d'un remboursement compensatoire des frais de stockage du sucre est de parvenir à un écoulement régulier du sucre pendant toute la campagne sucrière. En outre, la compensation servirait à financer les quantités de sucre non encore vendues et stockées chez les fabricants, chez les commerçants spécialisés et autres ayants droit. La compensation permettrait ainsi d'atteindre un niveau de prix constant pendant toute la campagne sucrière et d'éviter des offres massives de vente aux organismes d'intervention (voir considérants du règlement n° 3330/74). Le système de remboursement devrait donc être appliqué d'une manière aussi restrictive que possible. De l'avis du BALM, il découle du rapport de dépendance existant entre la compensation des frais de stockage et la cotisation que cette compensation ne doit jamais être effectuée lorsque la cotisation est due à la suite d'un écoulement du sucre (voir dixième considérant du règlement n° 1358/77 et article 1, paragraphe 4, du règlement n° 2671/81). L'article 12 du règlement n° 1998/78 fixerait exactement les cas dans lesquels la cotisation est due. Parmi ces cas figurerait notamment la sortie du sucre de l'usine dans laquelle il a été fabriqué dans la mesure où ce sucre n'est pas entré dans un magasin agréé du fabricant situé dans le même État membre. Puisque, selon les documents de la firme Wagner, le sucre a été acheté par cette dernière en France à l'entreprise Lanvin de Dijon et transporté en Allemagne, on serait ici en présence d'une vente de sucre et non pas seulement d'un transfert au sens de l'article 12, paragraphe 1, alinéa 2 b, deuxième phrase, du règlement précité. Dans ce cas de vente de sucre stocké à une autre entreprise, la condition de fait d'un stockage ne serait plus remplie ni même celle du «stockage dans un magasin» au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1358/77. Puisque, depuis le 1er juillet 1970, les organismes d'intervention ont l'obligation d'acheter le sucre qui leur est offert par les fabricants, le but du remboursement des frais de stockage consisterait également à éviter totalement ou partiellement l'intervention par achat (voir douzième considérant du règlement n° 750/68 du Conseil, du 18 juin 1968, établissant les règles générales de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre — JO L 137, p. 4).

Le BALM fait valoir que le transport susceptible de remboursement dans le même État membre et le transport international non susceptible de remboursement en raison de la destination définitive d'écoulement en cas de vente doivent être appréciés différemment. Selon le sixième considérant du règlement n° 1358/77 et les cinquième, douzième et treizième considérants du règlement n° 1998/78, les États membres devraient avoir la possibilité d'effectuer des

contrôles appropriés. Dans le cas d'un transport international, les États membres ne pourraient plus satisfaire à l'obligation de contrôle ou ne le pourraient que sous des conditions rendues plus difficiles. Les contrôles devraient porter sur des conditions constitutives du droit du remboursement compensatoire des frais de stockage, qui dépendent de différents facteurs. Ainsi, le remboursement dépendrait notamment du fait que la marchandise a été produite dans un autre État membre par une entreprise qui dispose d'un quota de base et qu'elle y a été stockée ou a été déposée dans un magasin agréé, et également du fait que le demandeur a, le cas échéant, effectivement obtenu à l'étranger la propriété de la marchandise. Il serait donc inutile que le transport international puisse être contrôlé lors du dédouanement, même éventuellement au moyen de lettres de voiture ou de documents T 2. Entre les organismes d'intervention des États membres, il n'existerait pas en matière de compensation des frais de stockage de contacts spéciaux fonctionnant de manière satisfaisante qui pourrait être utile ici. Étant donné que, lors du remboursement des frais de stockage, les contrôles sont en outre effectués sur place au moyen d'inspections des magasins et d'examens des documents comptables chez le demandeur, ces contrôles resteraient limités à chacun des États membres, de sorte qu'il n'existerait aucune possibilité de contrôle dans d'autres États membres. Par ailleurs, le BALM ne voit pas ici un octroi illégal d'un avantage de marché constituant une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, deuxième phrase, du traité, ou une violation de l'interdiction de toute mesure arbitraire au détriment d'autres participants au marché. En effet, comme il a été dit ci-dessus, le remboursement des frais de stockage n'aurait pas lieu lorsque le but de la subvention ne peut plus être atteint par suite de la vente. Lors de nombreux arrêts et en dernier lieu dans l'affaire 77/81 (Zuckerfabrik Franken, Recueil 1982, p. 681), la Cour aurait constaté que le respect du but de la subvention constitue une condition du droit à l'octroi d'un avantage de marché. Suivant la jurisprudence unanime du Bundesverwaltungsgericht, selon laquelle, lorsque la situation juridique n'exige pas le traitement désiré, le principe d'égalité n'est pas violé si ce traitement a été accordé contrairement à la situation juridique objective dans d'autres cas analogues, il n'existerait pas de droit à l'égalité de traitement dans l'illégalité que la firme Wagner puisse faire valoir.

Une réglementation analogue à celle prévue pour le sucre provenant des départements français d'outre-mer aurait été mise sur pied par l'article 11 du règlement n° 1998/78 pour les fabricants de sucre qui, à l'intérieur de leur État membre, transportent du sucre de leur fabrique dans un magasin étranger ou entre deux magasins étrangers. Cette opération, surtout nécessaire pendant la période de transformation (campagne), ne serait pas considérée comme un écoulement au sens de l'article 12, paragraphe 1, du règlement précité et n'aurait donc pas non plus pour conséquence la perception de la cotisation relative aux frais de stockage. Une extension de l'autorisation mentionnée à l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1358/77 au-delà des exceptions existantes ne serait pas conforme au véritable esprit de la compensation des frais de stockage et ne pourrait se justifier ni sous l'aspect de la dépense supplémentaire qui aboutit à une hausse de prix au consommateur, ni sous celui d'une dépense administrative raisonnable.

Les développements qui précèdent amènent le BALM à conclure que la possibilité de remboursement de trans-

ports entre magasins agréés dans le même État membre par comparaison à des transports non susceptibles de remboursement entre magasins agréés dans des États membres différents ne remplit pas la condition de fait d'une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, deuxième phrase, du traité ou ne viole pas l'interdiction générale de toute mesure arbitraire.

*3. Observations présentées par la Commission*

La Commission replace tout d'abord l'affaire au principal dans son contexte réglementaire. Il se serait agi pour elle de concevoir une réglementation des remboursements palliant le risque d'une intervention et également de veiller à ce que cette réglementation soit aussi restrictive que possible pour la poursuite de cet objectif, afin de maintenir au niveau le plus bas possible les frais de compensation, celle-ci étant financée par les assujettis à la cotisation et ne correspondant pas à une subvention de la Communauté. Dans le cadre de cette tâche dont l'avait chargée le Conseil, la Commission aurait dû également tenir compte de l'applicabilité en pratique des réglementations, notamment des possibilités de contrôle, afin de maintenir pour les services nationaux un équilibre raisonnable entre l'objectif poursuivi et les frais administratifs afférents. Aussi, le règlement de base n° 3330/74 ne prévoirait-il qu'un remboursement forfaitaire des frais de stockage. Ainsi s'expliqueraient les dispositions limitant les ayants droit au remboursement aux fabricants et aux gros commerçants, et le fait que la Commission aurait décidé de ne pas étendre la réglementation relative au remboursement des transports internationaux portant sur des quantités négligeables.

La Commission constate que le règlement n° 1358/77 opère, en son article 3, une distinction de principe entre le stockage dans un magasin agréé au début et à la fin d'un mois (paragraphe 1) et les transports effectués au-delà de la fin d'un mois (paragraphe 2). Cette distinction reposerait sur le système de remboursement forfaitaire qui, en vertu de l'article 4, prend en considération une quantité moyenne se trouvant en magasin au début et à la fin du mois. Si une quantité de sucre est retirée du magasin avant la fin du mois, un demi-remboursement mensuel serait dû. Un demi-remboursement mensuel serait également dû lorsqu'une quantité de sucre entre dans le magasin avant la fin du mois. En revanche, les transports s'étendant au-delà de la fin d'un mois ne feraient pas partie des stocks du début ou de la fin du mois considéré. Il faudrait donc une réglementation spéciale pour le calcul du remboursement dû pour ces transports. Le Conseil aurait autorisé la Commission à arrêter le cas échéant des «dispositions spéciales» également pour ces cas exceptionnels. L'articulation de la réglementation montrerait que le sucre en cours de transport à la charnière entre deux mois n'est pas considéré comme se trouvant «dans un magasin» au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement du Conseil, c'est-à-dire qu'il ne remplit pas les conditions énumérées dans la question préjudicielle a).

La Commission n'aurait connu et ne connaîtrait que quelques rares cas de transports internationaux ayant fait l'objet d'une demande de remboursement de frais de stockage. Jusqu'à présent, elle n'aurait été saisie que par le BALM et uniquement de demandes de la firme Wagner. De février à décembre 1979, celle-ci n'aurait introduit auprès du BALM que des demandes portant sur un montant total de 4 240,92 DM correspondant à des transports internationaux de 4 120 tonnes. En comparant ces chiffres à ceux relatifs à l'ensemble de la

compensation des frais de stockage, qui, en 1979, s'élevaient à 160 713 000 DM en République fédérale, on constaterait le peu d'importance relative des transports litigieux (soit 0,0026 %). En outre, le risque d'intervention qu'il s'agit de pallier émanerait essentiellement des producteurs: les commerçants auraient certes eux aussi droit à l'intervention, mais, lorsqu'ils achètent certaines quantités à un prix supérieur au prix d'intervention, le risque d'intervention serait pratiquement nul, car ils estimeraient pouvoir vendre à un prix plus élevé.

Un transport international effectué à la charnière de deux mois entraînerait des frais administratifs disproportionnés. En effet, le magasin de départ et le magasin de destination relèveraient de la compétence de services administratifs différents. Or, il n'existerait aucun mécanisme de coopération étant donné la faible fréquence des cas de ce genre. Pour remplir correctement leurs obligations en matière de contrôle, les autorités compétentes pour l'arrivée du transport et le paiement du remboursement en fonction du stock fictif du début de mois devraient contrôler si le commerçant est devenu propriétaire de la marchandise, établir le moment où il est devenu propriétaire lorsqu'il réclame aussi le remboursement de fin de mois pour ce qui concerne le magasin de départ et contrôler si le sucre était stocké dans un magasin agréé dans le pays de départ. A cet égard, les documents de transport ne fourniraient aucun renseignement. En revanche, ils pourraient montrer que le transport a eu lieu au-delà de la fin d'un mois. Les services compétents pour la gestion du marché du sucre pourraient certes obtenir les renseignements et documents nécessaires auprès des services étrangers compétents, ce qui leur permettrait d'effectuer un contrôle complet, mais la Commission estime que cela occasionnerait dans l'ensemble des frais administratifs totalement disproportionnés par rapport à des opérations en pratique relativement peu significatives. Il importerait en outre de tenir compte du fait qu'en général on peut éviter de procéder à des transports à la charnière de deux mois lorsque le remboursement correspondant pour frais de stockage peut atteindre un montant considérable.

Si la Cour déclarait la disposition litigieuse incompatible avec le principe de l'égalité de traitement, une telle décision ne modifierait pas directement la situation juridique. Les administrations des États membres n'auraient ni le droit ni l'obligation d'étendre désormais également aux opérateurs défavorisés les remboursements prévus à l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78. Comme l'a déclaré la Cour dans son arrêt du 19 octobre 1977 (affaires 117/76 et 16/77, Recueil 1977, p. 1753), la Commission serait tenue dans un tel cas de mettre fin à l'incompatibilité par des mesures appropriées. Cet objectif pourrait être atteint de différentes manières. La Commission pourrait par exemple accorder par le biais d'un règlement à effet rétroactif un remboursement également aux opérateurs défavorisés jusqu'à présent si elle constatait qu'un tel élargissement de la catégorie des ayants droit est conforme au système. Elle pourrait aussi prévoir des mesures individuelles de dédommagement en faveur des défavorisés ou prendre d'autres

mesures encore. En dernière analyse, les modalités de protection juridique ouvertes à la requérante seraient fonction des mesures prises par la Commission. Tant qu'elle n'a rien fait, la requérante n'aurait, en tout cas sur la base du seul principe de l'égalité de traitement, aucun droit au remboursement des frais de stockage. La protection juridique ne saurait être obtenue par la requérante que par des actions fondées sur la responsabilité non contractuelle.

III — Procédure orale

La firme requérante, représentée par Me Klaus Landry, le BALM, représenté par M. Eberhard Grobosch, et la Commission, représentée par M. Meinard Hilf, ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 16 septembre 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 14 octobre 1982.

## En droit

1 Par ordonnance du 8 octobre 1981, parvenue à la Cour le 8 janvier 1982, le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions préjudicielles concernant l'interprétation et éventuellement la validité des règlements n° 1358/77 du Conseil, du 20 juin 1977, établissant les règles générales de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre (JO L 156, p. 4), et n° 1998/78 de la Commission, du 18 août 1978, établissant les modalités d'application du système de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre (JO L 231, p. 5) eu égard à l'interdiction de discrimination de l'article 40, paragraphe 3, deuxième phrase, du traité.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant l'entreprise Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel à la Bundesanstalt für Landwirtschafltiche Marktordnung (BALM), office fédéral pour l'organisation des marchés agricoles, organisme allemand d'intervention.

3 Le règlement n° 3330/74 du Conseil, du 19 décembre 1974, portant organisation commune des marchés dans le secteur du sucre (JO L 359, p. 1), prévoit dans son article 8 le remboursement forfaitaire par les États membres des frais de stockage de certains sucres fabriqués à partir de betteraves ou de cannes récoltées dans la Communauté. Le règlement n° 1358/77, qui remplace le règlement n° 750/68 du Conseil, du 18 juin 1968 (JO L 137, p. 4), dispose dans son article 3, paragraphe 1, que le remboursement est accordé pour le sucre stocké dans un magasin agréé par l'État membre sur le

territoire duquel le magasin se trouve. Le paragraphe 2 du même article dispose que, dans des circonstances particulières, des dispositions spéciales peuvent être prises, selon la procédure prévue à l'article 36 du règlement n° 3330/74 (procédure dite «comité de gestion» pour le sucre en cours de transport au début de la période visée à l'article 4, paragraphe 2.

4 L'article 4, paragraphe 1, dispose que le calcul du remboursement est effectué sur la base des relevés mensuels des quantités stockées. Le paragraphe 2 dispose que la quantité à prendre en considération est égale à la moyenne arithmétique des quantités se trouvant en stock au début et à la fin du mois en question.

5 L'article 10 du règlement n° 1998/78 dispose:

«1. Pour le sucre de canne en provenance des départements français d'outre-mer en cours de transport maritime le premier d'un mois à 0 heure et qui, à son arrivée, fait l'objet d'un stockage dans un magasin agréé, le remboursement des frais de stockage est accordé.

...

2. Toutefois, pour le sucre visé au paragraphe 1, le remboursement est limité à une période égale aux trois quarts d'un mois.»

6 L'article 11 du même règlement dispose:

«1. Lorsque, dans un État membre, du sucre brut ou du sucre blanc provenant d'un magasin agréé est en cours de transport autre que celui visé à l'article 10 le premier d'un mois à 0 heure et qu'il est stocké à son arrivée dans un autre magasin agréé du même État membre, le remboursement des frais de stockage est accordé.

2. Pour le calcul de la quantité bénéficiant du remboursement des frais de stockage, visée à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1358/77, les sucres visés au paragraphe 1 sont considérés à la fois comme étant encore stockés dans le magasin de départ à 24 heures le dernier jour d'un mois et comme étant déjà stockés dans le magasin d'arrivée à 0 heure le premier du mois suivant.»

7 La requérante au principal a demandé le remboursement de ses frais de stockage pour des quantités de sucre, achetées auprès d'une entreprise établie en France, qui étaient en cours de transport d'un magasin agréé en France vers un magasin agréé en république fédérale d'Allemagne le dernier jour du mois considéré. L'autorité allemande compétente (BALM) a rejeté la demande au motif que, en vertu de l'article 11 du règlement n° 1998/78, seules les marchandises transportées entre magasins agréés du même État membre pouvaient entrer en ligne de compte.

8 Le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, saisi du litige et estimant qu'aux termes du règlement n° 1358/77 le remboursement devait être accordé uniquement pour le sucre retiré du marché dans des conditions comparables à celles du stockage par l'État, a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1. Le sucre, qui se trouve en cours de transport entre un magasin agréé conformément à l'article 3, paragraphe 1, phrase 1, du règlement (CEE) n° 1358/77 du Conseil du 20 juin 1977 établissant les règles générales de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre et abrogeant le règlement (CEE) n° 750/68 (JO L 156 du 25. 6. 1977, p. 4) et un autre magasin agréé, remplit-il la condition de fait du 'stockage dans un magasin' au sens de la disposition citée, bien que les deux magasins se trouvent dans des États membres différents?

2. Dans la négative:

L'interdiction générale de toute mesure arbitraire ou l'interdiction de discrimination de l'article 40, paragraphe 3, phrase 2, du traité CEE oblige-t-elle à accorder en tout cas un remboursement analogue, à l'agent économique lésé, aussi longtemps que ce remboursement est illégalement accordé à l'agent économique favorisé?

3. Dans l'affirmative:

La réglementation particulière de l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1998/78 de la Commission du 18 août 1978 établissant les modalités d'application du système de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre (JO L 231, du 23. 8. 1978, p. 5) est-elle couverte par l'autorisation de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1358/77 du Conseil du 20 juin 1977?

4. Dans la négative:

Le régime de faveur illégal ainsi accordé aux transports entre magasins agréés dans le même État membre en comparaison des transports entre magasins agréés dans des États membres différents remplit-il la condition de fait d'une discrimination au sens de l'article 40, paragraphe 3, phrase 2, du traité CEE ou viole-t-il en tout cas l'interdiction générale, fondée sur les principes généraux du droit, de toute mesure arbitraire?»

9 La première question vise à savoir si le sucre qui se trouve en cours de transport entre un magasin agréé et un autre magasin agréé remplit la condition de fait du stockage dans un magasin au sens de la disposition de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1358/77. La requérante au principal soutient que l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78 de la Commission ne peut se fonder sur l'article 3, paragraphe 2, du règlement du Conseil. Cette dernière disposition servirait de base à l'article 10 du règlement de la Commission, concernant le sucre en provenance des départements français d'outre-mer, et ne pourrait donc servir de base pour l'article 11, paragraphe 1. Elle estime dès lors que cette dernière disposition n'est qu'une interprétation de l'article 3, paragraphe 1, du règlement du Conseil, en ce sens que le sucre en cours de transport entre magasins agréés remplirait par principe la condition de fait de stockage dans un magasin.

10 Il est vrai que le dixième considérant du règlement n° 1998/78 expose que l'article 3, paragraphe 2, du règlement du Conseil stipule que, dans des circonstances particulières, des dispositions spéciales peuvent être arrêtées pour le sucre en cours de transport au début d'un mois; que ces circonstances particulières se présentent pour les sucres bruts produits dans les départements français d'outre-mer du fait que la quasi-totalité de la production n'est pas consommée sur place; que la longue distance entre ces départements et l'Europe nécessite un transport d'une durée de plusieurs semaines; que, dès lors, en règle générale, il ne peut être évité que ces sucres soient en cours de transport le premier d'un mois de calendrier; ... que, dans le cas d'un transport de sucre d'un magasin agréé dans un autre magasin agréé d'un même État membre, il convient de prévoir un régime analogue, mutatis mutandis, à celui appliqué au sucre de canne en provenance des départements français d'outre-mer. Ce considérant peut créer l'impression que la Commission estimait que le règlement du Conseil ne lui accordait que le pouvoir d'arrêter des dispositions spéciales pour le cas du sucre en provenance des départements français d'outre-mer, et qu'elle estimait devoir faire un emploi par

analogie de ce pouvoir pour le cas du sucre en cours de transport entre deux magasins agréés.

11 Un examen des règlements antérieurs révèle cependant que tel n'est pas le cas. Le règlement n° 750/68 du Conseil, du 18 juin 1968 (JO L 137, p. 4), a établi les règles générales de compensation des frais de stockage dans le secteur du sucre. L'article 3, paragraphe 1, de ce règlement prévoit que le remboursement est accordé pour des quantités de sucre stockées dans un magasin agréé par l'État membre sur le territoire duquel le magasin se trouve. Le paragraphe 2 du même article prévoit que, dans des circonstances particulières, des dispositions spéciales peuvent être prises pour le sucre en cours de transport au début d'un mois.

12 Cette dernière disposition est, tout comme la disposition semblable du règlement n° 1358/77, de portée générale, et ne limite en aucune manière la nature des circonstances qui sont à considérer comme particulières. La Commission en a fait usage dans le règlement n° 442/70, du 9 mars 1970, établissant les modalités d'application du système de compensation de stockage dans le secteur du sucre (JO L 55, p. 10), en arrêtant à l'article 5 dudit règlement des dispositions semblables à celles de l'article 10 du règlement n° 1998/78.

13 Dans les considérants de son règlement n° 1668/74, du 28 juin 1974 (JO L 176, p. 5), la Commission a précisé qu'il convient de prévoir, pour le sucre qui, provenant d'un magasin agréé dans un État membre, se trouve en cours de transport à 0 heure le premier jour d'un mois et qui est stocké à son arrivée dans un autre magasin agréé du même État membre, un régime correspondant pour l'essentiel à celui appliqué au sucre de canne en provenance des départements français d'outre-mer en vertu du règlement n° 442/70. Le règlement insère donc au règlement n° 442/70 un nouvel article 5 bis, qui est pour l'essentiel du même effet que l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78.

14 Il apparaît donc que la Commission avait fait usage du pouvoir ci-dessus décrit pour les deux fins indiquées avant même que le Conseil, dans son

règlement n° 1358/77, ne lui attribue expressément le pouvoir de prendre des dispositions spéciales exprimées en termes identiques, de sorte qu'il y a lieu de conclure que cette attribution ne doit pas être interprétée dans le sens restrictif soutenu par la requérante au principal, mais dans le sens qu'elle justifie les articles 10 et 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78.

15 Il s'ensuit que l'article 11, paragraphe 1, dudit règlement trouve sa base juridique à l'article 3, paragraphe 2, du règlement du Conseil, et ne doit pas être interprété, comme le soutient la requérante au principal, comme une simple interprétation de l'article 3, paragraphe 1, du règlement du Conseil, en ce sens que le sucre en cours de transport entre magasins agréés remplirait en principe la condition de fait de stockage dans un magasin.

16 Par conséquent, il y a lieu de répondre négativement à la première question et affirmativement à la troisième question.

17 Les deux autres questions visent à savoir si l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78 viole l'interdiction de discrimination de l'article 40, paragraphe 3, du traité ou le principe général de non-discrimination du droit communautaire et, dans l'affirmative, quelles sont les conséquences juridiques qui découlent d'une telle violation.

18 L'article 40, paragraphe 3, du traité vise l'organisation commune du marché agricole, y inclus des systèmes de stockage, et dispose, dans son deuxième alinéa, que l'organisation commune doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté. Selon la jurisprudence de la Cour, la discrimination consiste à traiter de manière différente des situations qui sont identiques, ou de manière identique des situations qui sont différentes.

19 Même s'il pouvait apparaître que la notion de marché unique s'oppose à ce que l'aide soit accordée pour le sucre en cours de transport entre deux magasins agréés dans un seul État membre tandis qu'elle est refusée pour le sucre en cours de transport entre deux magasins agréés situés dans différents États membres, tel n'est cependant pas le cas. Des raisons de contrôle objective-

ment justifiées sont à la base de la différence de traitement. Le règlement du Conseil souligne la nécessité de contrôle et, pour cette raison, dispose que le versement du remboursement doit normalement être effectué par l'État membre sur le territoire duquel se trouve le sucre stocké.

20 La Commission observe à juste titre que les contrôles qui seraient nécessaires si le remboursement devait être accordé dans le cas de transport international entraîneraient des frais administratifs disproportionnés. En effet, le magasin de départ et le magasin de destination relèveraient de la compétence de services administratifs différents. A défaut de mécanisme de coopération en vue d'effectuer les contrôles nécessaires, l'autorité compétente de l'État membre de destination devrait contrôler si le commerçant est devenu propriétaire de la marchandise, établir le moment où il en est devenu propriétaire lorsqu'il réclame aussi le remboursement de fin de mois pour ce qui concerne le magasin de départ, et contrôler si le sucre était stocké dans un magasin agréé dans l'État membre de départ.

21 Il ressort des considérations ci-dessus exposées que la situation du sucre en cours de transport au début d'un mois entre deux magasins agréés dans un même État membre n'est pas identique à celle où les magasins sont établis dans différents États membres. Dans ces conditions, la différence entre les deux situations pouvant justifier une différence de traitement, cette différence de traitement ne constitue pas une discrimination interdite par le droit communautaire.

22 Il y a lieu dès lors de répondre aux deuxième et quatrième questions que le fait d'accorder le remboursement de frais de stockage pour le sucre qui se trouve au début d'un mois en cours de transport entre deux magasins agréés situés dans un même État membre et de ne pas l'accorder pour le sucre qui se trouve en cours de transport entre deux magasins agréés dans différents États membres ne constitue pas une discrimination interdite par le droit communautaire.

## Sur les dépens

23 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de rembourse-

ment. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé par la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (première chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, par ordonnance du 8 octobre 1981, dit pour droit:

1) **Le sucre qui se trouve en cours de transport entre un magasin agréé et un autre magasin agréé ne remplit pas la condition de stockage dans un magasin au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1358/77 du Conseil, du 20 juin 1977.**

2) **La réglementation particulière de l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 1998/78 de la Commission, du 18 août 1978, est couverte par l'autorisation de l'article 3, paragraphe 2, du règlement n° 1358/77.**

3) **Le fait d'accorder le remboursement de frais de stockage pour le sucre qui se trouve au début d'un mois en cours de transport entre deux magasins agréés situés dans un même État membre et de ne pas l'accorder pour le sucre qui se trouve en cours de transport entre deux magasins agréés dans différents États membres ne constitue pas une discrimination interdite par le droit communautaire.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 février 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président de la première chambre

A. O'Keeffe