ARRÊT DE LA COUR
DU 11 FÉVRIER 1971 [1]

Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH contre Hauptzollamt Emmerich (demande de décision préjudicielle, formée par le Finanzgericht Düsseldorf)

Affaire 37-70

Sommaire

Période de transition — Mesures de sauvegarde générales — Domaine d'application — Organisation commune des marchés agricoles — Mesures de sauvegarde spéciales — Pouvoirs de la Commission

(Traité CEE, art. 38, § 2, art. 226; règlement du Conseil n° 804/68, art. 21 [JO n° L 148, p. 13]; règlement du Conseil n° 658/68 [JO n° L 123, p. 4])

Les dispositions de l'article 226 sont applicables aux produits agricoles. L'insertion de clauses de sauvegarde spéciales dans les règlements agricoles n'affecte pas la portée de cet article. La Commission conserve le pouvoir d'autoriser, sur la base de l'article 226, les mesures de sauvegarde nécessaires pour remédier aux difficultés économiques du secteur agricole d'un État membre même si un règlement agricole prévoit des mesures spécifiques applicables à des cas du même genre.

Dans l'affaire 37-70

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la 4e chambre du Finanzgericht de Düsseldorf et tendant à obtenir dans le litige pendant devant ladite juridiction entre

REWE-ZENTRALE DES LEBENSMITTEL-GROSSHANDELS GMBH, 5 Köln, Jakordenstraße 3-17,

et

HAUPTZOLLAMT EMMERICH

une décision à titre préjudiciel sur la validité et, subsidiairement, sur la portée des décisions de la Commission des 30 octobre 1969 (69/375/CEE),

1 — Langue de procédure : l'allemand.

31 octobre 1969 (69/377/CEE), 3 novembre 1969 (69/392/CEE) et 17 novembre 1969 (69/410/CEE), décisions autorisant des mesures de sauvegarde en matière agricole en faveur de la république fédérale d'Allemagne,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, A. M. Donner et A. Trabucchi (rapporteur), présidents de chambre, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore et H. Kutscher, juges,

avocat général : M. A. Dutheillet de Lamothe
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Résumé des faits et de la procédure

Attendu que les faits qui sont à la base du litige et le déroulement de la procédure peuvent être résumés comme suit :

Suite à la réévaluation du Mark allemand avec effet à partir du 27 octobre 1969, le Conseil des Communautés européennes, considérant la modification du rapport entre la parité du DM et la valeur de l'unité de compte, et considérant, en outre, que la valeur de l'unité de compte et les prix communs fixés dans le cadre de la politique agricole commune n'avaient pas été modifiés, a estimé nécessaire de prolonger, par règlement n° 2111/69 du 28 octobre 1969 (JO n° L 270 du 28 octobre 1969), la suspension de la valeur de l'unité de compte pour la République fédérale au titre de l'article 4 du règlement n° 653/68 (JO n° L 123 du 31 mai 1968) jusqu'à une date à arrêter le plus rapidement possible par la Commission. Cette prolongation avait pour but de permettre l'adoption de mesures transitoires jusqu'à l'institution d'un système d'aides nécessaire pour garantir le maintien du niveau des prix en Allemagne, tout en évitant des perturbations sur le marché.

Entre temps, par requête du 27 octobre 1969, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne avait demandé à la Commission l'autorisation de prendre des mesures de sauvegarde transitoires tendant à compenser sur le marché agricole allemand les effets de la réévaluation susdite.

Par décision du 30 octobre 1969 (JO n° L 273 du 31 octobre 1970), la Commission, agissant sur la base de l'article 226

du traité CEE, a autorisé la république fédérale d'Allemagne à prendre des mesures dans le secteur agricole avec effet à partir du 27 octobre 1969 et jusqu'au 7 décembre 1969 inclus. Les mesures autorisées comporteraient :

— l'augmentation de 9,29 % des prix d'intervention ou d'achat à payer par la république fédérale d'Allemagne, conformément aux règlements portant organisation commune des marchés agricoles en raison des interventions sur le marché intérieur (art. 2) ;
— la possibilité d'augmenter le montant à payer par la République fédérale en raison des autres interventions sur le marché intérieur au sens des articles 5 et 6 du règlement n° 17/64 CEE, modifié par le règlement n° 1892/68 (art. 3) ;
— afin de compenser les effets desdites mesures, la possibilité pour la république fédérale d'Allemagne de percevoir des montants compensatoires à l'importation en provenance des États membres et des pays tiers et d'octroyer des subventions à l'exportation à destination des mêmes États (art. 4).

Par décision du 31 octobre 1969 (JO n° L 277 du 4 novembre 1969), la Commission a établi les modalités d'application de la décision du 30 octobre. Cette décision fut complétée par la décision du 3 novembre 1969 (JO n° L 280 du 7 novembre 1969).

Par décision du 17 novembre 1969 (JO n° L 290 du 18 novembre 1970), modifiant la décision du 30 octobre, la Commission a prorogé l'application des trois décisions susvisées au 31 décembre 1969 en considérant que le délai originairement prévu s'était avéré insuffisant.

La firme Rewe-Zentrale, demanderesse au principal, qui, au cours de la période allant de la fin d'octobre à la fin de décembre 1969, a fait dédouaner en Allemagne un grand nombre d'envois de produits alimentaires en provenance des Pays-Bas, a élevé des réclamations contre l'imposition d'une taxe compensatoire qui a été perçue en dehors de la taxe sur le chiffre d'affaires en matière d'importation, en vertu des règlements adoptés par le gouvernement fédéral allemand les 3 et 5 novembre 1969, conformément aux décisions susvisées de la Commission. Le bureau principal des douanes a rejeté comme non fondées les réclamations formulées à propos des dédouanements du 29 octobre 1969.

Devant le Finanzgericht de Düsseldorf, la firme Rewe-Zentrale a fait valoir contre cette décision de rejet que l'article 21, paragraphe 2, n° 4, du code allemand des douanes, cité dans les règlements susvisés comme base nationale d'habilitation, fait dépendre leur légalité d'une décision de la Commission fondée sur l'article 226 du traité. Or, les décisions susvisées de la Commission à cet égard se seraient fondées à tort sur l'article 226. Cet article n'aurait pas été applicable, faute des conditions nécessaires tant en droit qu'en fait. En particulier, le paragraphe 3 de l'article 226 aurait rendu nécessaire d'éviter les difficultés éventuellement résultant pour l'agriculture allemande suite à la réévaluation du DM par une augmentation des prix d'intervention en faveur des seuls produits allemands, de sorte à compenser les pertes de revenu des agriculteurs, ce qui aurait permis d'éviter la grave dérogation au fonctionnement normal du marché commun agricole que constitue l'institution de taxes compensatoires à l'importation.

Subsidiairement, la question se poserait de savoir si les décisions susvisées de la Commission ne sont pas nulles dans la mesure où un effet rétroactif leur a été attribué pour la période antérieure à leur publication au Journal officiel des Communautés européennes. Les autorisations, par leur nature, ne peuvent accorder de pouvoirs normatifs que pour l'avenir. Indépendamment de cela, le règlement n° 653/68 s'opposerait à l'effet rétroactif.

Enfin, il y aurait encore la question de savoir si la prorogation de la validité de la décision de la Commission du 30 octobre 1969, effectuée pour des motifs

politiques, serait conforme au règlement du Conseil n° 2111/69 et à l'article 226, paragraphe 3, du traité CEE.

Pour le cas où les décisions précitées de la Commission seraient considérées comme valides et s'il était établi que ces décisions sont susceptibles de fournir directement dans l'ordre national des bases d'habilitation valables pour les règlements de l'exécutif national, on pourrait admettre que les règlements nationaux sont valides bien que ne pouvant se fonder sur l'article 226. La question serait de savoir si le droit communautaire de rang supérieur a écarté l'application de l'article 80 de la loi fondamentale allemande, qui dispose que la base juridique doit être indiquée et, en conséquence, déclare nuls en droit national les règlements adoptés sans les bases d'habilitation nécessaires.

En considération de ce qui précède, la juridiction allemande, par ordonnance du 15 juillet 1970, enregistrée au greffe de la Cour le 23 juillet 1970, a posé à la Cour de justice les questions suivantes :

I — Les décisions de la Commission CEE des 30 octobre 1969 (69/375/CEE), 31 octobre 1969 (69/377/CEE), 3 novembre 1969 (69/392/CEE) et 17 novembre 1969 (69/410/CEE) sont-elles nulles en tant qu'autorisations de percevoir une taxe compensatoire à l'occasion de la réévaluation du DM parce que l'article 226 du traité CEE sur lequel elles se fondent n'était pas applicable, eu égard aux clauses de sauvegarde spéciales des organisations des marchés agricoles et des règlements du Conseil n° 804/68 du 27 juin 1968 et n° 653/68 du 30 mai 1968 ?

II — En cas de réponse négative à la question I, les décisions citées de la Commission sont-elles des autorisations illégales de percevoir ladite taxe compensatoire parce que :

1) les conditions de fait de l'article 226 du traité CEE, n'étaient pas remplies,

2) la Commission n'a pas ou n'a pas suffisamment satisfait à l'obligation de motiver qui lui incombe en vertu de l'article 190 du traité CEE ?

III — En cas de réponse négative aux questions I et II, lesdites décisions sont-elles illégales dans la mesure où un effet rétroactif leur a été attribué pour la période antérieure à leur publication au Journal officiel des Communautés européennes ?

IV — En cas de réponse négative aux questions I et II, la décision de la Commission du 17 novembre 1969 est-elle illégale parce qu'elle prorogeait l'autorisation au-delà du 7 décembre 1969, bien que les conditions de l'article 226 du traité CEE ne fussent plus réunies à cette époque, c'est-à-dire pour la période postérieure au 7 décembre 1969 ?

V — 1) Au cas où les décisions précitées de la Commission seraient valides, sans cependant pouvoir se fonder sur l'article 226, mais uniquement sur une autre base d'habilitation du droit communautaire, sont-elles susceptibles, au point de vue de la Communauté, de fournir, pour les règlements des organes exécutifs, des bases d'habilitation directement applicables dans l'ordre interne ?

2) Dans l'affirmative, en est-il ainsi même lorsque, selon le droit national, l'exécutif ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire ?

Dans sa décision de renvoi, le Finanzgericht observe que seule la question IV n'est pas d'une importance décisive pour le point de savoir si la perception de l'imposition compensatoire est légale

dans les cas litigieux, mais il a estimé convenable de soumettre également cette question à la Cour, parce que le présent procès est intenté comme procès type et parce qu'il existe auprès des bureaux principaux de douane un assez grand nombre de réclamations non encore liquidées, qui concernent les dédouanements effectués entre les 7 et 31 décembre 1969.

La demanderesse au principal, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission des CE ont déposé des observations écrites en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

A l'audience du 8 décembre 1970, la demanderesse au principal, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne et la Commission ont présenté leurs observations orales.

La demanderesse au principal a été représentée par M^es^ H. Ditges et D. Ehle du barreau de Cologne.

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a été représenté par M. R. Morawitz, Ministerialrat au ministère des affaires économiques.

La Commission des Communautés européennes a été représentée par son conseiller juridique, M. H. Matthies, en qualité d'agent.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 13 janvier 1971.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Attendu que les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour peuvent se résumer comme suit :

Sur la question I

La *demanderesse au principal* soutient que le marché agricole est soumis à une réglementation spéciale édictée dans une optique spéciale et applicable à ce domaine particulier à l'aide de moyens spéciaux. Alors que les dispositions générales du traité viseraient à réaliser certaines conditions dans la politique et l'ordre juridique des États membres, les articles relatifs à l'agriculture devraient en outre conduire à la définition d'une politique de la Communauté dans ce domaine précis ainsi qu'à un ordre juridique communautaire particulier, comme il ressort de l'article 38, paragraphe 4, du traité. De ce fait, les règles générales du traité seraient exclues dès lors que les institutions de la Communauté ont arrêté des mesures dans le domaine de la politique agricole commune, notamment en vue de réaliser les objectifs de l'article 39. Dans ces conditions, dès lors que l'application de l'article 226 du traité n'est pas expressément prévue par les règlements établissant un régime particulier applicable à la matière agricole, toute possibilité d'application de cette clause de sauvegarde générale serait exclue.

En outre, l'applicabilité de l'article 226 serait aussi contraire à l'attribution des pouvoirs opérée à l'article 43, paragraphe 2, du traité et, par cela même, aux objectifs particuliers définis à l'article 39. En effet, dans le domaine de la politique agricole commune, c'est au Conseil et non pas à la Commission qu'appartient le pouvoir de prendre des décisions. Or, le Conseil pourrait se voir enlever la responsabilité afférente à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique agricole commune si la Commission pouvait se substituer à lui sans le consulter, en agissant sur la base de l'article 226 du traité. La Commission aurait donc été *absolument incompétente* pour arrêter les décisions dont il s'agit. D'ailleurs, l'objectif très général envisagé par l'article 226 ne tiendrait pas nécessairement compte des buts spécifiques de la politique agricole commune énoncée à l'article 39 du traité.

En troisième lieu, la demanderesse au principal soutient que l'applicabilité de l'article 226 serait exclue aussi par les dispositions des règlements n^os^ 804/68 et 635/68. L'article 22 du règlement n° 804/68 interdirait purement et simplement la perception de tous droits de

douane ou taxes d'effet équivalent. D'autre part, le règlement n° 653/68, qui concerne le cas de difficultés de caractère économique sur les marchés agricoles par suite de la modification de la parité monétaire d'un État membre, n'autoriserait aucune exemption de l'interdiction susvisée de l'article 22, sous réserve des mesures ne portant pas atteinte à la liberté de circulation des produits agricoles (art. 3, alinéa 4). En outre, le règlement n° 804/68 ayant mis un terme à la période transitoire pour le secteur du lait et des produits laitiers en instaurant un régime de prix communs, il faut rappeler que l'article 226 du traité n'était applicable que durant la période transitoire.

En tout état de cause, les dispositions des règlements n° 804/68 et n° 653/68 primeraient l'article 226 du traité et en excluraient l'application. En l'absence d'une modification de ces règlements par le Conseil, il n'existerait aucun texte permettant à la Commission d'exempter la république fédérale d'Allemagne de l'interdiction de percevoir des taxes dans les échanges commerciaux intracommunautaires des produits dont il s'agit. Les décisions susvisées de la Commission violeraient par conséquent le traité CEE par défaut de base juridique, ainsi que par défaut de compétence de la Commission.

Les décisions de la Commission seraient contraires aussi au règlement n° 2111/69 du Conseil du 28 octobre 1969, dont l'un des considérants déclare que la compensation de la perte de revenus subie par l'agriculture allemande serait assurée par l'octroi d'aides.

La *Commission des Communautés européennes* observe qu'aux termes de l'article 38, paragraphe 2, du traité, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus et que l'article 226 fait aussi partie des règles prévues pour l'établissement du marché commun. Rien n'indiquerait dans les articles 39 à 46 que l'article 226 ne doit pas s'appliquer aux produits agricoles. Les règlements instituant les organisations communes de marché ne pourraient pas avoir écarté l'application de l'article 226, notamment parce que l'objet et l'efficacité fonctionnelle des organisations communes de marché font que les dispositions spéciales prises dans leur cadre participent de la réserve prévue à l'article 38, paragraphe 2. Les clauses de sauvegarde des règlements relatifs aux organisations de marché s'appliqueraient au seul commerce avec les pays tiers et prévoiraient des mesures concernant l'ensemble de la Communauté. Dès lors, les règlements agricoles ne seraient pas de nature à exclure l'application de la clause de sauvegarde générale de l'article 226 qui s'applique à l'intérieur de la Communauté.

L'argument de la demanderesse au principal basé sur le fait que la période de transition serait déjà dépassée en ce qui concerne les organisations des marchés agricoles ne peut pas écarter l'applicabilité de l'article 226. Il est vrai que, dans le cadre de chacune des organisations de marché, des mesures de sauvegarde intracommunautaires ne seraient pas conformes au système institué après la fin de la période de mise en place progressive de ces organisations; mais les perturbations se présentant dans les échanges intracommunautaires après la mise en place complète de l'organisation de marché sortiraient du cadre de cette organisation et il ne serait pas possible d'y remédier au moyen de clauses de sauvegarde particulières prévues par les règlements agricoles. Au reste, il n'y aurait, juridiquement parlant, qu'une seule et même période de transition et c'est sur elle seule que se réglerait l'application de l'article 226.

La pratique suivie par la Commission et par les États membres dans les dernières années confirmerait que, selon la conception commune, l'article 226, d'une part, et les clauses de sauvegarde des règlements agricoles, d'autre part, ne s'excluent pas mutuellement.

Pour des raisons analogues, le règlement n° 653/68 ne saurait écarter l'application de l'article 226 du traité. La période de suspension de la valeur de l'unité de

compte qui bloquait le règlement des transactions en cours n'aurait pas pu être prolongée au-delà d'un très court délai. Entre le moment où prenait effet le rajustement automatique et celui où prendraient effet les mesures visant à compenser les incidences de ces rajustements, c'est-à-dire du 27 octobre au 31 décembre 1969, il y aurait eu un vide qui, de l'avis concordant des États membres et de la Commission, devait être comblé par des mesures maintenant les conditions antérieures des prix en Allemagne. Pour ce faire sans porter atteinte aux organisations de marché existantes, il aurait fallu recourir à l'article 226 du traité.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* observe à titre préliminaire que les répercussions sur les prix agricoles résultant de la réévaluation du DM auraient pu être évitées si le Conseil avait relevé la valeur de l'unité de compte d'un pourcentage égal au taux de la réévaluation conformément à la procédure prévue par le règlement n° 653/68. Mais plusieurs considérations auraient déterminé toutes les parties intéressées à ne pas effectuer ce relèvement de la valeur de l'unité de compte. En effet, une telle mesure aurait eu pour résultat un accroissement du volume des excédents dans les autres États membres.

Pour des raisons analogues à celles de la Commission, le gouvernement allemand soutient que, ni les réglementations spécifiques en matière agricole prévoyant des mesures de sauvegarde, ni les règlements n^{os} 653/68 et 804/68 n'auraient eu pour effet d'exclure l'application de l'article 226.

Sur la question II 1)

La *demanderesse au principal,* après avoir observé que la Cour a le pouvoir et le devoir d'examiner dans chaque cas particulier si les différentes conditions d'application de l'article 226 sont remplies, soutient qu'il serait douteux que, pour l'application du régime de compensation, le secteur agricole puisse être divisé sur la base d'une distinction opérée en raison de l'existence ou de l'inexistence d'un régime d'intervention pour les produits soumis à une organisation de marché. Les difficultés dont la Commission fait état viseraient en fait les organismes d'intervention, lesquels ne constituent pas un secteur de l'activité économique au sens de l'article 226.

D'autre part, il n'y aurait pas eu lieu de craindre des difficultés, ni concrètement ni abstraitement, une perte de revenu pour l'agriculture allemande ne pouvant pas être considérée comme constituant de telles difficultés au sens de l'article 226. En cas d'augmentation des importations, les producteurs indigènes auraient eu en effet la possibilité de modérer leurs prix à concurrence du taux de réévaluation, ce qui n'aurait pas porté à de graves conséquences, étant donné que la perte de revenu qui en serait résultée aurait été limitée à la période transitoire, d'environ six semaines, précédant l'adoption du régime d'aides défini par le règlement du Conseil en date du 9 décembre 1969. Il était d'ailleurs à prévoir que, comme cela se serait effectivement vérifié, les producteurs étrangers ne répercuteraient tout au plus que partiellement l'avantage des prix découlant de la réévaluation. La crainte de « difficultés graves » n'était donc nullement justifiée.

La baisse des prix d'intervention résultant de la modification de la parité du DM par rapport à l'unité de compte aurait pu signifier pour l'agriculture allemande qu'elle ne disposait plus que d'une garantie d'écoulement à un niveau de prix proportionnellement réduit, ce qui ne représentait cependant pas encore une difficulté grave, étant donné qu'elle était limitée dans le temps et qu'en général les interventions sont très rares pendant la période considérée et, enfin, parce que les conséquences préjudiciables éventuelles devaient être compensées par l'octroi de subventions.

La condition relative aux difficultés « susceptibles de persister » aurait été encore plus difficilement remplie, dès lors que le terme de la période critique était en vue. Par ailleurs, une autorisa-

tion de percevoir des taxes compensatoires ne serait pas susceptible d'éliminer les difficultés éventuellement inhérentes à une perte de revenus pour l'agriculture. En revanche, une augmentation du niveau des prix d'intervention aurait permis de garantir l'écoulement des produits agricoles à un prix déterminé et aurait constitué le moyen le moins dommageable. L'augmentation éventuelle des offres aux organismes d'intervention émanant des spéculateurs aurait pu être combattue par d'autres moyens. Les organismes d'intervention auraient pu être autorisés à n'acheter que des produits nationaux aux nouveaux prix.

Le fait que la Commission ait limité l'application du régime compensatoire à des produits bien déterminés montrerait que les mesures visées n'ont pas été arrêtées en vue de compenser des pertes de revenu de l'agriculture allemande, mais plutôt pour maintenir la garantie des prix absolus résultant des prix d'intervention, ce qui constituerait un abus de pouvoir.

La *Commission des Communautés européennes* estime qu'il est douteux que des particuliers puissent utilement critiquer devant la Cour de justice l'appréciation économique globale nécessaire pour appliquer l'article 226, du moins en dehors des cas de méconnaissance manifeste ou de détournement de pouvoir dans l'optique de l'article 33 du traité CECA. La Commission souligne que le Conseil était, au départ, d'accord pour considérer que la menace de difficultés graves et susceptibles de persister pesait sur l'agriculture allemande si des mesures particulières n'étaient pas prises en sa faveur. Jusqu'à l'entrée en vigueur du régime des aides, il fallait combler le vide existant dans la période transitoire. C'est à cet effet que, comme déjà dans d'autres cas, on aurait eu recours à l'article 226, la situation relativement faible de l'agriculture allemande justifiant la crainte des difficultés susvisées. La constatation faite de la nécessité des mesures de soutien « pour quatre ans d'abord » montrerait l'ampleur et la durée des difficultés attendues pour l'agriculture allemande. Dans ces circonstances, le fait que d'autres mesures de sauvegarde, qui n'étaient pas fondées sur l'article 226, aient été prises dans les plus brefs délais, ne serait pas de nature à exclure que, pendant la période antérieure à cette application, les conditions de l'article 226 étaient réunies.

La Commission souligne qu'en l'absence d'un prélèvement de taxes compensatoires à la frontière, des importations massives à des prix réduits étaient à prévoir, qui auraient éliminé les produits allemands du marché ; il en serait résulté une évolution du marché agricole due à des mouvements spéculatifs et donc contraire à toute rationalité économique. La limitation du relèvement des prix d'achat et d'intervention aux produits allemands n'aurait pas permis d'éviter ces conséquences, car les importations à bas prix en provenance des États membres ou des pays tiers auraient entraîné une baisse immédiate du niveau des prix sur le marché des produits agricoles. Il y aurait eu, en outre, des conséquences néfastes pour le marché commun agricole, comme, par exemple, la transformation des produits de base allemands, pour lesquels il n'existe pas de prix d'intervention, en produits bénéficiant de l'intervention, par exemple, le lait frais en beurre ou en lait écrémé en poudre, ce qui aurait eu pour effet d'augmenter les excédents. Enfin, les services d'intervention allemands auraient été incapables, en l'absence d'entrepôts suffisants, de faire face aux besoins d'achat des produits allemands. Or, l'apparition d'excédents et de courants d'échanges artificiels aurait eu des conséquences graves et difficilement réparables pour de larges secteurs de l'économie. Par ailleurs, l'octroi rétroactif d'aides se serait heurté à des problèmes pratiquement insolubles.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* fait valoir des considérations analogues à celles de la Commission. Il chiffre, en outre, les pertes qui, sans les mesures de sauvegarde dont il s'agit, se seraient produites pour les agriculteurs allemands, en distinguant

entre les marchandises tributaires, quant à leur prix, des produits soumis au système d'intervention et les marchandises pour lesquelles il peut y avoir intervention.

Par ailleurs, les mesures de compensation à la frontière ne désavantageraient pas les importateurs par rapport à la situation existant avant la réévaluation.

Sur la question II 2)

La *demanderesse au principal* soutient que l'obligation de motiver les décisions est plus stricte pour les décisions que pour les règlements et que, en matière de décisions dérogatoires, l'obligation de motivation est encore plus rigoureuse. Pour une décision autorisant un État à adopter des mesures dérogatoires au traité, il faudrait qu'il soit démontré de manière pertinente dans la décision elle-même que l'ensemble des conditions définies dans la clause de sauvegarde sont remplies. Or, en l'espèce, la Commission se bornerait essentiellement à paraphraser le texte de l'article 226, sans nullement indiquer en quoi consisteraient les difficultés qu'elle invoque pour l'« agriculture allemande », notion qu'elle emploie à la place de celle de « secteur de l'activité économique ».

Les considérants de la décision du 30 octobre 1969 contiendraient une contradiction du fait qu'à l'alinéa 2 du premier considérant il est dit que le Conseil est arrivé à la conclusion qu'il faut s'abstenir d'adopter des mesures ayant effet à la frontière, alors que cette même décision autorise de telles mesures.

L'effet rétroactif de la décision ne serait pas non plus motivé.

La nullité de la décision du 30 octobre entraînerait nécessairement la nullité des décisions du 31 octobre et du 3 novembre 1969 prises en exécution de la première. Le même sort devrait être partagé par la décision de la Commission du 17 novembre 1969, qui a prolongé jusqu'au 31 décembre la durée de validité indiquée dans les décisions précitées.

Cette dernière décision n'indiquerait nullement pourquoi le délai originairement prévu s'est avéré insuffisant.

La *Commission des Communautés européennes* observe que le degré de précision de la motivation d'une décision doit être proportionné aux possibilités matérielles et aux conditions techniques ou de délais dans lesquelles elle doit intervenir, comme cela ressortirait de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 16-65. Le caractère bref de la motivation des décisions dont il s'agit n'en affecterait ni la clarté ni le caractère concluant. D'ailleurs, la menace de difficultés pour l'agriculture allemande aurait été manifeste et reconnue également par tous les États membres.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* estime lui aussi que la décision de la Commission est suffisamment motivée, compte tenu également de la jurisprudence de la Cour, et notamment de l'arrêt 2-56.

Sur la question III

La *demanderesse au principal* estime qu'en raison du caractère exceptionnel des mesures visées par l'article 226, cette disposition ne peut pas être appliquée avec effet rétroactif. Contrairement à la règle de l'article 115, alinéa 2, du traité, les États membres n'auraient pas le pouvoir d'arrêter des mesures de sauvegarde de façon autonome. Or, par le biais de la rétroactivité, les États obtiendraient ce que l'article 226 a voulu éviter. La demanderesse se réfère à cet égard à la « ratio » de l'arrêt de la Cour dans les affaires jointes 2 et 3-62.

La règle générale de non-rétroactivité des mesures de la Commission répondrait à l'exigence de sécurité juridique et ne pourrait subir d'exception que lorsque la confiance des administrés en une situation juridique déterminée serait matériellement injustifiée. Or, en l'espèce, la défenderesse au principal pouvait se fier au fait qu'une mesure de sauvegarde ne pouvait être mise en vigueur avant la notification de la décision d'habilitation de la Commission et sa conversion en droit national le 31 octobre 1969.

Comme la réévaluation de DM était attendue au moins depuis le 29 septembre 1969, le gouvernement allemand aurait pu adresser à la Commission en temps utile une demande visant à obtenir l'autorisation de mesures de sauvegarde. L'intérêt communautaire n'aurait pas non plus exigé qu'une autorisation rétroactive soit accordée.

La *Commission des Communautés européennes* observe que la notification des décisions en question a été faite le jour même de leur adoption. On ne pourrait donc parler d'effet rétroactif que pour la période s'écoulant entre le 27 novembre d'une part, et les 30, 31 octobre et 3 novembre 1969 d'autre part.

D'ailleurs, il serait certain que les mesures nationales de sauvegarde ne peuvent être adoptées qu'après la prise d'effet de l'autorisation accordée par la Commission. Mais une tout autre question serait celle relative au moment à partir duquel les mesures de sauvegarde peuvent être déclarées applicables et à la possibilité de les appliquer rétroactivement. Or, on ne saurait déduire de l'article 226 l'existence d'une interdiction d'autoriser l'État intéressé à appliquer rétroactivement les mesures de sauvegarde.

La suspension de la valeur de l'unité de compte avec effet à partir du jour de la réévaluation, effectuée conformément aux dipositions de l'article 4, alinéa 1, du règlement n° 653/68, constituerait un moyen permettant la rétroactivité des mesures rendues nécessaires du fait de la modification de la parité durant la période s'étendant entre cette modification et la décision comportant lesdites mesures. La suspension aurait en effet pour but de créer temporairement un vide juridique, de façon que le règlement des opérations à réaliser durant cette période se fasse à la fin de la période de suspension sur la base de la valeur de l'unité de compte alors applicable, et en tenant compte également des mesures éventuellement décidées pour l'adaptation de certains prix agricoles. Le règlement n° 653/68, il est vrai, ne garantirait directement une application rétroactive que pour les mesures qu'il prévoit : mais on ne peut pas en déduire que d'autres mesures ne sauraient aussi être appliquées rétroactivement.

A partir de la date d'entrée en vigueur de la réévaluation du DM, le 27 octobre 1969, on ne saurait plus invoquer le principe de la protection de la bonne foi pour exclure la rétroactivité des mesures de sauvegarde imposées par la nouvelle situation.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* observe qu'en application de l'article 4, alinéa 5, du règlement n° 653/68, il était logique que la nouvelle valeur de l'unité de compte fût appliquée à compter du 27 octobre et que dans ces conditions, il fallait nécessairement que le système de compensation lui aussi fût applicable à compter de la même date.

Quant à la nature juridique, la décision prise par la Commission sur la base de l'article 226 équivaudrait à un agrément (« Genehmigung ») donné à la demande introduite par l'État intéressé. La situation ici visée serait différente de celle visée à l'article 115 du traité, où on a affaire à une habilitation (« Ermächtigung »), parce qu'il s'agirait d'un acte unilatéral de la Commission qui ne doit pas être précédé d'une demande de l'État intéressé. En revanche, l'application de l'article 226, qui doit nécessairement être précédé d'une demande de l'État membre, impliquerait une coopération entre les États membres et la Commission. Dans cette optique, l'autorisation de la Commission ne pourrait prendre effet qu'en même temps que l'introduction de la demande. Il ne s'agirait donc nullement en l'espèce d'un problème de rétroactivité.

Quant à l'argument tiré de la protection de la sécurité juridique, le gouvernement allemand se réfère aux possibilités prévues par le règlement n° 653/68 en matière de mesures rétroactives et à la connexité existant entre de telles mesures et le mécanisme de compensation à la frontière.

Sur la question IV

La *demanderesse au principal* affirme que, même si l'on devait admettre qu'un délai de six semaines était nécessaire pour permettre la mise en vigueur du régime d'aides, ce qu'elle conteste en se référant également à la possibilité d'une application rétroactive de ce régime, la prolongation de ce délai jusqu'au 31 décembre 1969 ne se justifiait nullement.

La *Commission des Communautés européennes* déclare qu'elle ne s'oppose pas à la prise en considération de cette question, qui est dans un rapport naturel et étroit avec les questions précédentes, et elle observe que, si la question était laissé sans réponse, une partie de la règlementation transitoire appliquée du 27 octobre au 31 décembre 1969 serait laissée dans l'ombre.

La Commission observe que les arguments avancés par la demanderesse au principal, tels qu'ils ressortent de l'ordonnance de renvoi, seraient peu clairs et partiraient d'hypothèses erronées. Le règlement n° 2111/69 du Conseil, qui a prorogé pour la République fédérale la période de suspension de la valeur de l'unité de compte, aurait eu pour but de donner le temps d'adopter des mesures garantissant le statu quo des prix en Allemagne et d'éviter des perturbations sur le marché. Le règlement du Conseil nécessaire pour l'introduction du régime d'aides est du 9 décembre 1969 et la loi allemande, portant compensation des conséquences de la réévaluation du DM dans le secteur agricole, du 23 décembre 1969. Il suffirait de considérer ces dates pour se rendre compte qu'il était nécessaire de proroger la décision de la Commission du 30 octobre 1969.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* déclare qu'il verrait avec grande satisfaction que, s'inspirant des raisons tirées d'une bonne administration de la justice, la Cour tranche également la quatrième question, qui est étroitement liée à la troisième, même si, en l'espèce, le Finanzgericht de Düsseldorf pouvait rendre son jugement sans obtenir une réponse à cette question.
Ce gouvernement observe, en outre, que l'adoption de mesures législatives relatives à la compensation des pertes de revenus a été retardée non seulement par suite de la constitution du nouveau gouvernement allemand, mais également en raison du temps considérable qu'ont pris les discussions menées à Bruxelles.

Sur la question V

La *demanderesse au principal* affirme que, considérées sous l'angle du droit communautaire, les décisions de la Commission des 30 octobre et 17 novembre 1969 constituent une base d'habilitation directement applicable pour l'organe qui, selon le droit constitutionnel allemand, est compétent pour convertir en droit national les décisions d'habilitation de la Commission. Ces décisions en revanche ne sont pas susceptibles de modifier la répartition constitutionnelle des pouvoirs, ni le pouvoir réglementaire des organes exécutifs dans la République fédérale.

La *Commission des Communautés européennes* estime que cette question présente un caractère hypothétique et tellement indéfini qu'il n'apparaîtrait pas possible d'y répondre. En outre, sa recevabilité appellerait des réserves, car elle paraît concerner l'interprétation du seul droit national.

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne* estime lui aussi que cette question soulève des problèmes qui ne concernent pas l'interprétation du droit communautaire. Il observe qu'en l'absence d'une règle suffisante d'habilitation établie par le législateur national, les textes réglementaires allemands prévoyant la perception de montants compensatoires seraient nuls au regard du droit allemand, même si sur le plan du droit communautaire ils étaient couverts par des décisions de la Commission. Mais il s'agirait là d'une question d'interprétation du droit interne sur laquelle la Cour n'est pas compétente pour se prononcer.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 15 juillet 1970, parvenue à la Cour le 23 juillet 1970, le Finanzgericht de Düsseldorf a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles sur la validité et, subsidiairement, sur l'interprétation des décisions de la Commission des 30 et 31 octobre 1969 (69/375 et 69/377 CEE) et des 3 et 17 novembre 1969 (69/392 et 69/410 CEE) relatives à l'autorisation de mesures de sauvegarde en matière agricole en faveur de la république fédérale d'Allemagne ;

Sur la première question

2 Attendu qu'il est demandé à la Cour de dire si ces décisions, pour autant qu'elles autorisent, en raison de la réévaluation du DM, le gouvernement fédéral à percevoir une taxe compensatoire sur des produits agricoles, sont frappées d'invalidité, motif pris de ce que l'article 226 du traité, sur lequel elles sont fondées, ne serait pas applicable en matière agricole eu égard aux clauses de sauvegarde spéciales aux organisations des marchés agricoles et aux règlements du Conseil n° 804/68 du 27 juin 1968 et n° 653/68 du 30 mai 1968 ;

3 attendu qu'en vertu de l'article 226 du traité, au cours de la période transitoire prévue à l'article 8, des mesures de sauvegarde peuvent être prises en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ;

qu'en vertu de principe énoncé à l'article 38, paragraphe 2, du traité, les dispositions de l'article 226 sont applicables aux produits agricoles ;

que l'insertion de clauses de sauvegarde dans les règlements agricoles ne saurait, compte tenu du caractère spécifique de ces mécanismes de protection et, notamment, du fait qu'ils visent les échanges avec les pays tiers, affecter la portée de l'article 226 ;

4 attendu que la circonstance qu'un règlement, en l'espèce le règlement n° 804/68, interdit la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent en matière agricole, n'est pas de nature à restreindre l'application d'une disposition générale du traité telle que l'article 226 ;

que, de même, le règlement n° 653/68, concernant les difficultés résultant pour les marchés agricoles de la modification de la parité monétaire d'un État membre, ne saurait écarter l'applicabilité de l'article 226 du traité ;

que si ce règlement prévoit des mesures en vue de situations du genre de celle qui a amené la Commission à faire application de l'article 226 du

traité, cette circonstance ne la prive pas du pouvoir d'autoriser, sur la base de l'article 226, les mesures de sauvegarde nécessaires pour fournir un premier remède aux difficultés économiques résultant, pour l'agriculture d'un État membre, du changement de parité de sa monnaie ;

que cette disposition étant restée applicable dans les situations exceptionnelles qu'elle envisage jusqu'à l'expiration de la période transitoire prévue à l'article 8 du traité, la circonstance que le règlement n° 804/68 a mis un terme au régime transitoire prévu par d'autres règlements pour des secteurs agricoles particuliers n'est pas de nature à limiter la période de validité de l'article 226 ;

5 que la validité des décisions de la Commission n'est donc pas affectée du fait qu'elles sont fondées sur l'article 226 du traité ;

Sur la deuxième question

6 Attendu qu'en cas de réponse négative à la première question, il est demandé à la Cour de dire si les décisions en cause sont frappées d'invalidité soit parce que « les conditions de fait de l'article 226 n'étaient pas remplies », soit parce que « la Commission n'a pas ou n'a pas suffisamment satisfait à l'obligation de motiver qui lui incombe en vertu de l'article 190 du traité CEE » ;

7 attendu que, dans sa décision du 30 octobre 1969, la Commission constate que la réévaluation du DM de 8,5 % devait entraîner une diminution des prix agricoles allemands fixés en unités de compte mais exprimés en DM et, partant, une perte de revenu pour les agriculteurs allemands ;

8 qu'en raison de son ampleur et de sa soudaineté, pareille diminution de revenu aurait constitué, par elle-même, une difficulté grave et susceptible de persister dans un secteur de l'économie, justifiant des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation ;

qu'à cette fin, il y avait lieu de prévoir, pour une courte période transitoire, l'instauration d'un système de prélèvements à la frontière isolant le marché agricole allemand jusqu'au moment où serait mis en place, pour une période prolongée, un système d'aides aux agriculteurs ;

qu'il s'agissait donc, pour éviter que les prix agricoles allemands ne s'effondrent, de maintenir provisoirement le niveau des prix jusqu'au moment où l'agriculture allemande serait en mesure, grâce à la mise en place du système d'aides prévu, de résister et de s'adapter à la baisse des prix qui devait inévitablement résulter de la réévaluation du DM dans un système maintenu de libre circulation des produits agricoles ;

que le texte des décisions fait apparaître ces motifs de façon succincte mais suffisante ;

9 attendu que la juridiction allemande s'est référée en outre à l'argument avancé par la demanderesse au principal, selon lequel les difficultés pouvant résulter pour l'agriculture allemande de la réévaluation du DM auraient pu être évitées par une augmentation des prix d'intervention en faveur des seuls produits allemands, de manière à compenser les pertes de revenu des agriculteurs ;

10 attendu cependant qu'à supposer ce système aussi efficace que celui de la Commission, il n'est pas établi qu'un tel mécanisme aurait apporté au fonctionnement du marché commun des difficultés moins graves ;

qu'en fixant son choix comme elle l'a fait, la Commission n'a pas excédé la marge d'appréciation que lui laisse l'article 226 ;

11 attendu que la demanderesse au principal a soutenu en outre qu'il aurait suffi au gouvernement allemand de donner un caractère rétroactif aux systèmes d'aides qu'il a instaurés ;

12 attendu qu'il ressort des débats qu'une telle solution se serait cependant heurtée à des difficultés pratiques sérieuses et n'aurait pu avoir l'effet protecteur recherché, du moins pas dans la mesure nécessaire à éviter la menace de difficultés graves et persistantes pour l'agriculture allemande ;

qu'il n'apparaît donc pas que les décisions contestées auraient enfreint les conditions posées par l'article 226, paragraphes 1 et 3 ;

qu'il y a lieu de conclure que les objections soulevées n'affectent pas la validité des décisions contestées ;

Sur la troisième question

13 Attendu qu'en cas de réponse négative aux questions I et II, il est demandé si lesdites décisions sont frappées d'invalidité dans la mesure où un effet rétroactif leur a été attribué pour la période antérieure à leur publication au Journal officiel des Communautés européennes ;

14 que cette demande se réfère au fait que la décision du 30 octobre 1969 (art. 6), publiée au Journal officiel le 31 octobre 1969, a autorisé la république fédérale d'Allemagne à prendre des mesures de sauvegarde avec effet à partir du 27 octobre 1969 ;

15 attendu qu'il était nécessaire d'éviter, jusqu'à l'institution d'un régime d'aides en faveur des agriculteurs allemands, toute solution de continuité

dans le maintien du niveau des prix agricoles existant en Allemagne lors de la réévaluation du DM ;

que les mesures de sauvegarde transitoires autorisées par la décision du 30 octobre 1969 n'auraient pu atteindre pleinement leur but si elles n'avaient pas été applicables dès l'entrée en vigueur de la nouvelle parité du DM ;

16 qu'il était donc légitime de fixer, à cette même date, le moment où les mesures de sauvegarde autorisées pourraient prendre effet ;

que la décision de la Commission du 30 octobre 1969, et celles du 31 octobre et 3 novembre 1969 qui la complètent, ne sont donc pas frappées d'invalidité dans la mesure où elles ont un effet rétroactif ;

Sur la quatrième question

17 Attendu qu'il est demandé ensuite si la décision contestée de la Commission du 17 novembre 1969 est frappée d'invalidité parce qu'elle a prorogé l'autorisation au-delà du 7 décembre 1969 ;

18 attendu qu'il ressort des considérations précédentes que le but visé par l'autorisation de mesures de sauvegarde en vertu de l'article 226 ne pouvait être atteint que si le maintien des prix agricoles en vigueur en Allemagne lors de la réévaluation était assuré jusqu'à l'institution par le gouvernement allemand d'un régime d'aides ;

que, malgré les diligences des autorités allemandes, un tel régime n'a pu entrer en vigueur que le 1er janvier 1970 ;

19 que la Commission était dès lors justifiée à proroger l'effet des autorisations dérogatoires initiales ;

que, partant, leur validité n'est pas non plus affectée de ce chef ;

Sur la cinquième question

20 Attendu que la réponse à la première question rend la cinquième sans objet ;

Sur les dépens

21 Attendu que les frais exposés par la Commission et par le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, qui ont soumis leurs observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement et que, la procédure revê-

tant, 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,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
la demanderesse au principal, la Commission des Communautés européennes et le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne entendus en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne et notamment ses articles 8, 38, 177 et 226 ;
vu les décisions de la Commission des 30 et 31 octobre 1969 (69/375 et 69/377 CEE) et des 3 et 17 novembre 1969 (69/392 et 69/410 CEE) ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Finanzgericht de Düsseldorf, conformément à l'ordonnance rendue par cette juridiction le 15 juillet 1970, déclare et arrête :

L'examen des questions posées ne révèle aucun élément de nature à affecter la validité des décisions de la Commission des Communautés européennes des 30 et 31 octobre 1969 (69/375 et 69/377 CEE) et des 3 et 17 novembre 1969 (69/392 et 69/410 CEE).

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique tenue à Luxembourg le 11 février 1971.

Lecourt Donner Trabucchi
Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Luxembourg, le 11 février 1971.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt